

I. ARTYKUŁY

WOJCIECH SOKOLEWICZ

KIEROWNICTWO RZĄDU PRACĄ PREZYDIÓW RAD NARODOWYCH A KIEROWNICTWO MINISTRÓW WYDZIAŁAMI TYCH PREZYDIÓW*

Wyznaczenie absolutnie nieprzekraczalnej granicy pomiędzy uprawnieniami nadzorczymi wobec rad narodowych i ich organów — naczelnymi organów władzy państwowej z jednej strony oraz organów wykonawczych i zarządzających z drugiej strony, jest niemożliwe, a zatem tym mniej liczyć się można z powodzeniem takiej próby w obrębie systemu organów administracji, jeżeli wyróżni się wśród nich „pion” organów wykonawczych i zarządzających (Rada Ministrów i prezydium rad narodowych). Już choćby dlatego, że istotną część aktywności tych organów, przynależnych do grupy organów wykonawczych i zarządzających oraz do grupy pozostałych organów¹ administracji, stanowi sprawowanie administracji. Praktycznie wyraża się to na przykład w dopuszczonym przez ustawę (k. p. a.) udziale — choć niejednakowym — obu „pionów” w postępowaniu administracyjnym. Przedmiotem niniejszego artykułu będzie rozważenie problemów prawno-ustrojowych powstających na skutek jednocześnie występującej łączności i rozdzielności nadzoru Rady Ministrów i poszczególnych ministrów nad prezydiami rad narodowych i wydziałami tych prezydiów. Niezależnie bowiem od trudności delimitacyjnych, wskazać wypadnie na konstytucyjne i ustawowe ukierunkowanie nadzoru albo kierownictwa (gdyż „nadzór” w styczniowej ustawie o radach narodowych pochłania pojęcie „kierownictwa”), którego sens jest zupełnie jednoznaczny. Zasadą powinno być realizowanie kierownictwa naczelnymi organami administracji państwowej w obrębie odpowiedniego „pionu” — czy to organów wykonawczych i zarządzających, czy też organów administracji sensu stricto. Nie należy jednak tego stwierdzenia traktować jako wypowiedzenie się za „równoważnością” uprawnień nadzorczych (kierowniczych) Rady Ministrów i poszczególnych ministrów. Wniosek taki byłby bowiem sprzeczny w sposób oczywisty z pozycją prawną Rady Ministrów w systemie organów PRL.

* Fragment większej całości.

ZWIERZCHNIA POZYCJA RADY MINISTRÓW W SYSTEMIE
ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

Rada Ministrów jest — według Konstytucji — najwyższym organem administracji, któremu podporządkowane są wszystkie inne organy administracji: centralne oraz terenowe, wykonawcze i zarządzające oraz „po prostu” administracji. Ona „koordynuje działalność ministrów i innych podległych sobie organów oraz nadaje kierunek ich pracy” (art. 32 pkt 1 Konstytucji), ona „może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie wydane przez ministra” (art. 33 ust. 3 Konstytucji), ona wreszcie „kieruje pracą prezydiów rad narodowych” (art. 32 pkt 11). Poprzez ministrów podlegają rządowi organy terenowe ministerstw, nie włączone do systemu rad narodowych¹, a poprzez prezydium rad narodowych i ministerstwa — wydziały prezydiów. Jak widać — Rada Ministrów sprawuje bezpośrednie kierownictwo naczelnymi organami administracji resortowej oraz terenowymi organami wykonawczymi i zarządzającymi, pośrednio zaś, poprzez te właśnie organy, obejmuje swym oddziaływaniem również terenowe organy administracji resortowej.

Pozycję Rady Ministrów tłumaczą przede wszystkim dwa fakty.

1. Odpowiedzialność wprost wobec naczelnych organów władzy państwowej (Sejmu, a gdy ten nie obraduje — Rady Państwa), którym też przysługuje wyłączne prawo dokonywania zmian w składzie osobowym rządu²; odpowiedzialność bezpośrednio wobec organów władzy państwowej oraz działanie w myśl dyrektyw od nich otrzymanych; pod ich kontrolą sytuują organy wykonawcze i zarządzające „pod” organami władzy państwowej, bez żadnego ogniwa „przekaznikowego”. To — odpowiednio do zasady demokracji socjalistycznej — daje im nadrzędną pozycję polityczną wobec innych organów administracji.

2. Kompetencja generalna Rady Ministrów we wszystkich sprawach administracji państwowej.

Obydwa fakty, traktowane łącznie, w pełni uzasadniają decyzję ustawodawcy co do konstytucyjnego zaliczenia Rady Ministrów (wraz

¹ Zestawienie terenowych organów administracji nie podporządkowanych radom narodowym i ich prezydiom zamieścił S. Gebert w *Komentarzu do ustawy z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych*, 1961, s. 32 i n.; zestawienie powyższe obejmuje 22 pozycje.

² Powoływanie i odwoływanie Rządu jako całości jest zastrzeżone przepisem art. 29 ust. 1 Konstytucji dla Sejmu; w literaturze przedmiotu jest sprawa sporną, czy Konstytucja dopuszcza dokonanie zmiany na stanowisku Prezesa Rady Ministrów w drodze uchwały Rady Państwa,

z prezydiami rad narodowych) do osobnej grupy organów administracji — organów wykonawczych i zarządzających — w której Rada Ministrów jako organ naczelny zajmuje pozycję szczytową.

Radę Ministrów odróżnia więc od poszczególnych ministrów (podobnie jak i prezydium rady narodowej od wydziałów prezydium), to że została ona przez Konstytucję uformowana jako organ wykonawczy i zarządzający. Organy wykonawcze i zarządzające są wprawdzie organami administracji, ale szczególnego rodzaju. Rozdział 4 Konstytucji, zatytułowany „Naczelne organy administracji [podkr. moje — W. S.] państwowej”, zawiera przepisy odnoszące się zarówno do rządu — organu wykonawczego i zarządzającego, jak i do ministrów — naczelnym organów administracji w znaczeniu węższym. Można z tego wyprowadzić wniosek, że Konstytucji obca jest myśl przeciwstawienia kategorii „organ wykonawczy i zarządzający” oraz „organ administracji”. Dalszych argumentów za tym stanowiskiem dostarczają przepisy k.p.a (np. art. 2 § 1 w związku z art. 13 pkt 1) traktujące Radę Ministrów i prezydium rad narodowych jako organy administracji. Z tego punktu widzenia warto wreszcie powołać się na art. 57 ustawy styczniowej o radach narodowych^{2a}, ujawniający intencję ustawodawcy do stworzenia możliwości włączania prezydium rady narodowej w tok postępowania administracyjnego. A wreszcie: gdyby Rząd i prezydium rad narodowych miały nie być organami administracji, to zapewne należałoby je zaliczyć, w granicach klasyfikacji konstytucyjnej, do organów władzy państwowej, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z brzmieniem obowiązujących przepisów prawnych. Należy zatem odrzucić sugestię, dotyczące wprawdzie tylko prezydiów rad narodowych, do określania organu tego rodzaju jako „części ciała przedstawicielskiego”³ nie będącej organem administracji, przyłączyć się natomiast do wypowiedzi konstatających charakter prezydiów rad jako organów administracji⁴.

^{2a} Tekst jednolity Dz. U. 1963, nr 29, poz. 172.

³ K. Biskupski, *Zarys prawa państwowego PRL oraz niektórych państw obcych*, Warszawa 1962, s. 237—239; podobne stwierdzenie na podstawie radzieckiego materiału normatywnego dała W. P. Popowa, *Socjalistyczeskaja zakonnost' w diejtelnosti miestnych Sowietow Dieputatow Trudjaszczichsja*, Moskwa 1954, s. 47; zresztą także na gruncie prawa radzieckiego pogląd ten nie jest — naszym zdaniem — trafny.

⁴ Por. E. Iserzon, w pracy napisanej wspólnie z J. Starościakiem: *Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz, Warszawa 1961, s. 17—18; analogiczne stanowisko zajął S. Rozmaryn w referacie: *Zagadnienie demokratyzacji procesu ustawodawczego PRL*, wygłoszonym na ogólnokrajowym zjeździe Katedr Prawa Państwowego w Łodzi w dniu 8 VI 1962 r.

Konstrukcja ta znajduje całkowite potwierdzenie w raczej ewidentnej okoliczności, że zarówno prezydium rad narodowych, jak i Rząd wykonują te funkcje państwowe i w takich formach, które kojarzą się zwykle ze sprawowaniem administracji państwowej.

Nie można nie zauważyć, że nazwę „organ administracji” rezerwuje Konstytucja dla tych ogniw aparatu państwowego, których działalność posiada pewne cechy wspólne. Nie jest to ustawodawstwo (odniesione do kompetencji Sejmu) i nie jest to też wymierzanie sprawiedliwości (leżące w zakresie działania sądów). Tradycyjna nauka prawa administracyjnego zwykła właśnie określać administrację (w rozumieniu przedmiotowym, tzn. określonej działalności państwa) jako całą działalność państwa, z wyjątkiem ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości⁵. W literaturze socjalistycznej kładzie się większy nacisk na materialne zdefiniowanie administracji⁶, ale — niezależnie od ade-

⁵ Por. w literaturze polskiej: W. Jaworski, *Nauka prawa administracyjnego, Zagadnienia ogólne*. Warszawa 1924, s. 52; S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne, Pojęcia i instytucje zasadnicze*, wyd. 3, Poznań 1916, s. 15; A. Peretiatkowicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, wyd. 2, Poznań 1947, s. 9; w nowszej literaturze burżuazyjnej działalność państwa określana poprzednio jednolicie jako administracyjna bywa często deferencjonowana. Wyróżnia się więc odrębną funkcję kierowniczą i rządową — obok funkcji ściśle administracyjnej.

⁶ W literaturze radzieckiej brak jest jednomyślnego poglądu na tę kwestię. S. S. Studienikin, którego koncepcje zaważyły najbardziej na kierunku rozwiązań przyjętych w nauce polskiej, jest konsekwentnym zwolennikiem przedmiotowej definicji administracji, według której jest to „organizowanie praktycznej realizacji i sama realizacja planowania, budżetowania, kontroli, doboru i rozmieszczenia kadr, bezpośredniego wykonywania ustaw i innych aktów prawnych” (W. A. Własow, S. S. Studienikin, *Sowietskoje administratiwnoje prawo*, Moskwa 1960, s. 8; podobnie poprzednio w pracy W. A. Własow, I. I. Jewtichijew, S. S. Studienikin, *Radzieckie prawo administracyjne*, Warszawa 1953, s. 5). Jednak sam S. S. Studienikin (w pierwszej z cytowanych prac) informuje, że w literaturze radzieckiej zarysowały się cztery stanowiska w sprawie pojęcia administracji, określające ją: 1. jako całą działalność państwa w zakresie organizowania więzi społecznych, 2. albo całą działalność organów administracji 3. albo wykonawczo-zarządzającą działalność organów administracji państwowej, 4. albo jako wykonawczo-zarządzającą działalność wszystkich organów państwa podporządkowanych ustawie („podzakonnym”). Studienikin wypowiada się za ostatnim z wymienionych stanowisk, lojalnie jednak dodaje, że większość uczonych radzieckich skłania się do koncepcji oznaczonej tu jako trzecia, tzn. takiej, która łączy kryteria przedmiotowe z podmiotowymi. Do polskiej literatury przedmiotu definicję przedmiotową administracji wprowadził M. Jaroszyński, wzorując ją na definicji Studienikina — por. pracę zbiorową: *Prawo administracyjne* pod red. M. Jaroszyńskiego, cz. I, Warszawa 1952, s. 26 oraz pracę zbiorową W. Brzeziński, M. Jaroszyński, M. Zimmermann, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólną*, Warszawa 1956, s. 28; inne, choć także preferujące kryteria przedmiotowe

kwatności poszczególnych określeń — nie wypracowano dotąd definicji naukowej, która znalazłaby na tyle powszechne uznanie, aby można mówić o jakiejś ustalonej w literaturze i prawie nowej zawartości pojęciowej nazwy „administracja”, poza tym właśnie sensem, że odgranicza ona pewną dziedzinę działalności państwa od „ustawodawstwa” i „wymierzania sprawiedliwości”. Stąd też, przyjmując takie szerokie, potencjalnie przynajmniej możliwe określenie „administracji”, możemy stwierdzić, że jest ona wykonywana zarówno przez organy wykonawcze i zarządzające, jak i organy administracji sensu stricto. Nie ma żadnych podstaw, by uważać, że zasadniczy kierunek aktywności Rządu i prezydiów rad narodowych nie jest administracją, lecz jakąś inną, dowolnie nazwaną postacią działalności państwa. Bardziej szczegółowe rozważania na temat definicji administracji są — z punktu widzenia potrzeb niniejszej pracy — najzupełniej zbędne, gdyż jakkolwiek z będących w obiegu naukowym definicji byśmy przyjęli, zawsze będzie pasować równie dobrze do podstawowych kierunków (i form) działalności Rady Ministrów oraz prezydiów rad narodowych, jak i ministrów oraz wydziałów prezydiów. Dodajmy tylko, że Konstytucja nie różnicuje kompetencji naczelnych organów administracji państwowej na administracyjne i jakieś inne. Dlatego, biorąc pod uwagę stosunki wzajemne między naczelnymi organami oraz między nimi a terenowymi organami administracji, administracją można nazwać całą ich działalność. W całej działalności — to kryterium miejmy na uwadze — podporządkowanie w układzie „poziomym” i „pionowym” jest identyczne, nie ma więc żadnej potrzeby — ani teoretycznej, ani praktycznej — rozważać przydatność posługiwania się tym kryterium przy klasyfikowaniu poszczególnych uprawnień organów administracji.

Rada Ministrów, prezydium rad narodowych i wydziały prezydiów oraz ministrowie i organy podległe wyliczonym tutaj organom państwa składają się na system organów administracji państwowej, u wierzchołka którego znajduje się Rada Ministrów. Ale Konstytucja wyodrębnia w ramach tego systemu specjalną grupę organów, którym przydaje nazwę organów wykonawczych i zarządzających (art. 30 ust. 1 oraz

określenie administracji sformułował J. Starościek (J. Starościek, R. Iserzon, *Prawo administracyjne w zarysie*, Warszawa 1959, s. 12 i n.). W literaturze bułgarskiej na uwagę zasługują rozważania na ten temat D. C. Dokowa w: *Izplnitel-nite Komiteti na Norodnite Sweti*, Sofia 1958, s. 5—21. Dokow podkreśla szczególnie moment związania wykonywania administracji ustawami oraz poddaje krytyce traktowanie „organizatorstwa” jako specyficznej cechy administracji, dając przy tym ciekawą próbę reinterpretacji znanych tekstów Marksa i Lenina.

art. 42 ust. 2)⁷. Podstawą wyodrębnienia nie jest i być nie może zróżnicowanie charakteru wykonywanych uprawnień. Powiedzieliśmy już wyżej, że zdaniem naszym tak w jednym, jak i w drugim przypadku aktywność organów państwa z równym powodzeniem może być nazwana administracją⁸. Kryteriów do dalszego generalnego podziału podstawowych kierunków aktywności organów wykonawczych i zarządzających z jednej strony i organów administracji sensu stricto — z drugiej, nie dostarczą nam ani doktryna, ani prawo pozytywne. Co zatem decyduje o tym wyodrębnieniu, które nie jest wszak tylko sprawą konstytucyjnej klasyfikacji organów państwa? Dla uzyskania odpowiedzi na to pytanie wykonajmy działanie na kształt działania algebraicznego, w którym stronami będą organy zaliczone przez Konstytucję do omawianej przez nas grupy, wydobywając poza nawias ich cechy wspólne. Okaże się, że w zakresie stosunku do organów władzy państwowej organy wykonawcze i zarządzające są powoływane (albo wybierane) przez organy władzy państwowej tego samego stopnia, podlegają im bezpośrednio i ponoszą przed nimi odpowiedzialność, aż do odwołania w całości lub w części włącznie; organy wykonawcze i zarządzające realizują funkcje kierowniczo-koordynacyjne wobec pozostałych organów administracji — kierują, bądź w skali całego kraju, bądź określonej jednostki podziału terytorialnego, organami administracji resortowej, tzn. takimi organami administracji, które nie zostały zaliczone do grupy organów wykonawczych i zarządzających⁹. Organy należące do tej grupy wyróżnia ponadto — w ramach systemu

⁷ Wprawdzie Rada Ministrów została nazwana organem wykonawczym i zarządzającym władzy państwowej, zaś prezydium — takim samym organem rady narodowej, lecz ta różnica w sformułowaniach nie daje podstawy do wyciągania dalej idących wniosków. O przeciwstawianiu „władzy państwowej” — „radom narodowym” nie może być przecież mowy w świetle art. 2 ust. 1 Konstytucji.

⁸ W literaturze większości państw socjalistycznych najczęściej utożsamia się administrację z działalnością wykonawczo-zarządzającą organów państwa. Por. przykładowo: W. A. Własow, S. S. Studienikin, op. cit.; A. J. Denisow, M. G. Kiriczenko, *Sowietskoje gosudarstwiennoje prawo*, Moskwa 1957, s. 178; P. Stajnow, A. Angielow, *Administratiwnoje prawo Narodnoj Riespubliki Bołgarii*, Moskwa 1960, s. 6—7. W ostatniej z wymienionych prac powiada się nawet, że próba przeprowadzenia rozgraniczenia między tymi pojęciami prowadzi do zbędnej komplikacji i niepotrzebnej scholastyki. Z literatury polskiej zob. Z. Leoński, *Kompetencje prezydium oraz poszczególnych członków prezydium według przepisów nowej ustawy o radach narodowych*, „Ruch Prawniczy i Ekonomiczny”, r. XX, z. 4, Poznań 1958 s. 29.

⁹ Stanowią tym samym swego rodzaju ogniwo pośrednie między organami władzy a administracją resortową. Trzeba jednak zaznaczyć, że ta rola „pośrednicza” występuje w większym stopniu w organach terenowych niż w centralnych.

organów administracji — zakres przynależnej im kompetencji rzeczowej. W przeciwieństwie do organów administracji resortowej (ministra, wydziały), których kompetencje ograniczone są do określonego resortu, tj. działu administracji państwowej, organy wykonawcze i zarządzające są generalnie właściwe we wszystkich sprawach administracji państwowej, tzn. w sprawach należących do wszystkich działów administracji państwowej. Ta właściwość generalna organów wykonawczych i zarządzających, stanowiąca niewątpliwie jedną z ich cech specyficznych, a jak twierdzą niektórzy — cechą główną¹⁰, wymaga dodatkowego wyjaśnienia.

1. Właściwość generalna organów wykonawczych i zarządzających koegzystuje z ustawowym podziałem kompetencji organów administracji, nie stanowi jakiejś zasady nadrzędnej umożliwiającej naruszenie tego podziału. Ani Rada Ministrów nie może wkroczyć w uprawnienia ministrów, ani też prezydium rady narodowej w uprawnienia wydziałów, i wykonywać je z zamiast uprawnionego organu administracji resortowej¹¹. Organ wykonawczy i zarządzający może działać w obrębie materii należących do właściwości rzeczowej podległych mu organów administracji resortowej tylko tymi środkami i w tych formach prawnych, które mu przysługują w myśl obowiązujących przepisów. Z reguły będą to rozstrzygnięcia o charakterze ogólnym, często adresowane do właściwych organów resortowych. Działając w zakresie rzeczowych uprawnień organu resortowego, organ wykonawczy i zarządzający wykonywać może swoje uprawnienia w formach prawnych jemu przysługujących, a nie w formach, jakie obowiązujące prawo przewiduje dla resortowych organów administracji,

2. Organizacyjną formą, sprzyjającą z jednej strony realizacji tak szeroko ustalonej właściwości rzeczowej organów wykonawczych i zarządzających, z drugiej zaś — zapewniającą szczególnie bliski związek między tymi organami władzy państwowej, jest kolegialność organów wykonawczych i zarządzających. Kolegialność ta sprzyja po-

¹⁰ Na przykład w doktrynie radzieckiej czy bułgarskiej nie jest szerzej znana teoretyczna konstrukcja organów wykonawczych i zarządzających, zaś analogicznie usytuowane organy administracji przyjęto tam nazywać organami „ogólnej kompetencji”, kładąc tym samym akcent na jednej tylko z charakteryzujących je cech. Poglądy zbliżone do szerzej przyjętych u nas są odosobnione. Wypowiada je np. J. M. Kozłow, *Organy gosudarstwiennogo uprawlenija*, Moskwa 1960, a częściowo w cyt pracy D. C. Dokoł, s. 23—24, wymieniając drugą cechę wspólną tej kategorii organów — bezpośrednią podległość organom władzy państwowej.

¹¹ Wypada zgodzić się w tym zakresie z poglądem wyrażonym w pracy K. Opałka i W. Zakrzewskiego. *Z zagadnień praworządności socjalistycznej*, Warszawa 1958. s. 189.

dejmowaniu najbardziej trafnych decyzji dotyczących rozmaitych dziedzin administracji państwowej oraz umożliwia nadanie omawianym organom cechy reprezentacji różnych partii politycznych, co przy istniejącym u nas systemie wielopartyjnym ma pierwszorzędne znaczenie. Organy wykonawcze i zarządzające są w ten sposób nadrzędnymi wobec administracji resortowej organami kierowniczymi administracji, przy czym kierownictwo to sprawowane jest przede wszystkim nie z wąsko specjalistycznego punktu widzenia, lecz z punktu widzenia całościowo ujmowanych potrzeb społecznych, rozpatrywanych w kontekście założeń programowych partii politycznych reprezentowanych w tych organach¹². Rozumie się samo przez się, że decydujące znaczenie mają założenia programowe Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej jako wiodącej siły politycznej narodu.

3. Trzeba wreszcie rozróżnić kompetencję generalną rządu od kompetencji generalnej prezydium rad narodowych. Mimo podobieństw, występują bowiem między nimi istotne różnice, ważne dla dalszego toku naszych rozważań. Nie chodzi tutaj tylko o obszar działania, którym dla Rady Ministrów jest całe terytorium państwa, podczas gdy dla prezydium rady narodowej zamyka się on w granicach danego województwa, powiatu, miasta, dzielnicy, osiedla czy gromady. Radzie Ministrów podlegają w sposób bezpośredni lub pośredni wszystkie organy administracji w kraju. Nadając kierunek ich pracy Rząd może oddziaływać na całą administrację, rozumianą jako suma uprawnień wszystkich organów administracji, zarówno centralnych, jak i terenowych. Konstytucja nie ograniczą uprawnień Rady Ministrów w zakresie administracji państwowej, lecz odwrotnie — mianując ją naczelnym organem wykonawczym i zarządzającym, akcentuje jej najwyższą pozycję w systemie organów administracji¹³. Pozycji tej nie mogą więc ograniczyć ustawy zwykłe. Prezydium rad narodowych natomiast wykonują funkcje administracyjne pochodne od rzeczowego zakresu działania samych rad, określanego ustawami (art. 37 w związku z art. 45 Konstytucji). Innymi słowy: funkcje kierowniczo-administracyjne prezydium rad narodowych muszą się mieścić w zakresie działania rad narodowych — zależnym od ustaleń ustawowych. Dotyczą wprawdzie całego tego zakresu, ale nie

¹² O społecznym profilu funkcji kierowniczych Rządu — por. M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, s. 206 i 250, zaś co do prezydium rad narodowych por. T. Bocheński i S. Gebert, *Nowa ustawa o radach narodowych*, Warszawa 1959, s. 1—49, oraz Z. Rybicki, *Czynnik społeczny i zawodowy w działalności rad narodowych*, PiP nr 10, 163, i cytowana tam literatura.

¹³ Podobnie pozycję Rządu określają konstytucje innych państw socjalistycznych, np. ZSRR w art. 64, Chińskiej Republiki Ludowej w art. 49.

mogą wychodzić poza jego granice¹⁴. Funkcje kierowniczo-administracyjne rządu znajdują swoją podstawę w przepisach Konstytucji i obejmują administrację państwową w jej całokształcie.

Powracając do kwestii cech wyodrębniających grupę organów wykonawczych i zarządzających spośród pozostałych organów administracji, zauważamy, że prócz podporządkowania w układzie horyzontalnym organom władzy państwowej odpowiedniego szczebla, w układzie wertykalnym są one podporządkowane organom należącym do tej samej grupy. Organ wykonawczy i zarządzający niższego stopnia podlega organowi wykonawczemu i zarządzającemu stopnia wyższego. Rada Ministrów kieruje pracą prezydiów rad narodowych, prezydium rad narodowych wyższego szczebla sprawują nadzór nad pracą prezydiów rad narodowych niższych szczebli. W ten sposób Konstytucja i ustawa o radach narodowych tworzy osobny pion organów państwowych, wyróżniający się z całego systemu organów administracji państwowej całokształtem omówionych wyżej cech (gdyż poszczególne cechy występują, oczywiście, także w innych organach, np. Sejm powołuje bezpośrednio ministrów, organizacją kolegiąlną wykazać się może Komitet Drobnej Wytwórczości itd.). Natomiast organy administracji (w węższym znaczeniu) nie sprawują kierownictwa i nadzoru wobec organów wykonawczych i zarządzających niższych stopni¹⁵. Jest to zasada ogólna, od której ustawy mogą w poszczególnych przypadkach wyjątkowo odstąpić, niemniej z reguły i w podstawowych sprawach kierownictwo centralne pracą prezydiów rad narodowych jest realizowane właśnie poprzez rząd jako naczelny organ wykonawczy i zarządzający, usytuowany na szczycie pionu organów wykonawczych i zarządzających. Zakaz ingerencji działa w jednym tylko kierunku, tzn. nie wolno organom resortowym ingerować (bez szczególnego upoważnienia przez ustawę) w działalność organów wykonawczych i zarządzających, które mają natomiast prawne możliwości oddziaływania na organy resortowe.

Rada Ministrów „koordynuje działalność ministerstw... oraz nadaje kierunek ich pracy" (art. 32 pkt 1 Konstytucji), a także „może uchylić rozporządzenie lub zarządzenie wydane przez ministra" (art. 33 ust. 3

¹⁴ Dotyczy to w całej rozciągłości funkcji koordynacyjnej wobec organów państwowych, instytucji, jednostek gospodarczych, kiedy prezydium rady narodowej realizując uprawnienia przysługujące mu z art. 16 art. 17 czy art. 58 ustawy styczeniowej działa w obrębie wymienionej w art. 3 ust. 3 tejże ustawy kompetencji rady narodowej.

¹⁵ Szersze uzasadnienie tej tezy daje S. Rozmaryn w artykule, *O niektórych zagadnieniach Konstytucji i jej znaczeniu w prawie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PiP nr 6, z 1954 r., 942—943.

Konstytucji) i to bez żadnych konstytucyjnie ustanowionych ograniczeń. Rzecz jasna, uchylene rozporządzenia ministra przez Radę Ministrów następuje w granicach przepisów ustawowych, na podstawie których rozporządzenie to zostało wydane. Rząd nie może więc sam wydać rozporządzenia w miejsce uchylonego rozporządzenia ministra, gdyż to by oznaczało pogwałcenie ustawowo określonego trybu wykonania delegacji. Uchylene rozporządzenia ministra przez Radę Ministrów oznacza dezaprobatę dla sposobu, w jaki minister wykonał delegację, i zalecenie, by wykonał ją w inny sposób. Dodajmy tutaj, że o ile Rada Ministrów dysponuje właściwością generalną w zakresie administracji państwowej, o czym była mowa wyżej, o tyle „ministrowie kierują określonymi działami [podkr. moje — W. S.] administracji państwowej”, a „zakres działania ministrów określają ustawy” (art. 33 ust. 1 Konstytucji). Nadawanie kierunku pracy ministrom przez Rząd odbywać się może, i w praktyce się odbywa, m. in. poprzez dyrektywne, wiążące ministrów uchwały Rady Ministrów oparte na generalnej normie kompetencyjnej¹⁶. Rząd może ustalać normy adresowane do ministrów, zawarte w aktach nie legitymujących się szczegółowym upoważnieniem ustawowym, tj. w swoich uchwałach nie opartych na delegacji ustawowej i nie powołujących się na nią. Podobnie zresztą prezydium rad narodowych udzielają swoim wydziałom wytycznych do pracy opartych tylko na normie kompetencyjnej (art. 55 ust. 2 i ust. 4 pkt 3) w związku z art. 63 ustawy o radach narodowych). Powstaje pytanie, czy te wytyczne (tak Rządu, jak prezydium rady narodowej) mogą zawierać polecenia w sprawach indywidualnych, czy też powinny mieć wyłącznie ogólny charakter.

Zarówno ministerstwo, jak i wydział prezydium są samoistnymi organami administracji, posiadającymi im tylko właściwy zakres uprawnień. W zakresie swoich kompetencji ustawowych ministrowie i kierownicy wydziałów powinni mieć całkowitą swobodę indywidualnych rozstrzygnięć. Jedyne dopuszczalne ograniczenia prawne tej swobody — to normy o charakterze ogólnym. Wytyczne być przeto powinny

¹⁶ Por. wzmiankę S. Geberta (op. cit., s. 5) o charakterze tzw. decentralizacyjnych uchwał Rządu; taka sama praktyka przyjęta jest w niektórych innych państwach socjalistycznych. Co do Bułgarii, świadczą o niej takie akty, jak n.p. uchwała KC BPK i Rady Ministrów BRL z 11 VII 1957 r. o ulepszeniu pracy rad ludowych oraz rozwinięciu inicjatywy ludu pracującego (wyciąg z tłumaczenia rosyjskiego zamieszczono w zbiorze „bułgarskim” serii: *Miestnyje organy gosudarstwennoj vlasti i uprawlenija zarubieżnych socjalistycznych gosudarstw*, M:skwa 1958, s. 125—149), albo uchwała nr 214 Rady Ministrów BRL z 7 IX 1960 r. w sprawie rozszerzenia uprawnień gminnych rad ludowych i niektórych zmian w strukturze i etatach rad ludowych („Narodni Sweti” 1960, nr 9, s. 24—30).

aktami zawierającymi postanowienia generalne, których zastosowanie w konkretnych przypadkach jest rzeczą właściwego organu administracji resortowej. W sytuacji wydziałów takie postawienie sprawy ma tę dodatkową zaletę, że łagodzi ostrość ewentualnych konfliktów, jakie wyniknąć mogą z powodu otrzymania przez wydział dwóch nie zharmonizowanych ze sobą wytycznych — ministra (kierownika wydziału prezydium rady wyższego stopnia) oraz własnego prezydium.

Rząd kierując prezydiami rad narodowych a także wpływając — z reguły poprzez ministrów¹⁷ — na działalność wydziałów ma pełne możliwości oddziaływania na pracę całej administracji (w sensie podmiotowym) rad narodowych i w konsekwencji za pracę tych organów odpowiada przed naczelnymi organami władzy państwowej, a przede wszystkim przed najwyższym organem przedstawicielskim — Sejmem PRL. Można jednak postawić tezę, że odpowiedzialność Rządu do tego się nie ogranicza, bowiem ponadto, z punktu widzenia moralno-politycznego, istnieje odpowiedzialność Rządu wobec ludu pracującego, wobec obywateli. Rada Ministrów jako najwyższy organ administracji państwowej czuwa, z jednej strony, nad legalnością i celowością działania innych ogniw państwowego aparatu administracyjnego, z drugiej zaś strony — dysponuje środkami umożliwiającymi korygowanie aktywności tego aparatu wówczas, kiedy bądź ze względu na interes społeczny, bądź ze względu na interes jednostki aktywność ta wymaga ingerencji. Indywidualne akty administracji adresowane do obywateli nie mogą być wyjęte spod tej ingerencji bez zubożenia treści zwierzchnictwa Rządu nad pozostałymi organami administracji, toteż i nie są wyjęte. Radzie Ministrów przepisy o postępowaniu administracyjnym przyznają osobne miejsce w tym postępowaniu.

K.p.a.¹⁸ ustala zasadę zachowania właściwości instancyjnej w danym postępowaniu organów należących do tego samego pionu organów państwowych, przyjmuje zatem rozwiązanie podobne jak przepisy o postępowaniu administracyjnym wydane przez niektóre inne państwa socjalistyczne¹⁹ i idzie za wskazaniem nauki prawa administracyjnego.

¹⁷ Istnieją dwojakiego rodzaju wyjątki: po pierwsze — działają w prezydiach rad narodowych wydziały organizacyjno-prawne i budżetowo-gospodarcze, nie znajdujące się w systemie żadnego resortu, po drugie — są wydziały podległe centralnym urzędom.

¹⁸ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r.: Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. nr 30, poz. 163). K.p.a. wszedł w życie 1 I 1961 r.

¹⁹ Por. § 50 węgierskiej ustawy nr IV z 1957 r. o ogólnych zasadach postępowania administracji państwowej (Magyar Közlöny nr 64 z 1957 r.) oraz art. 224—225 jugosłowiańskiej ustawy o ogólnym postępowaniu administracyjnym

Znawcy tej gałęzi prawa takie właśnie rozwiązanie proponowali, jeszcze nawet przed przystąpieniem do prac nad projektem k.p.a.²⁰. Regułą jest przy tym usytuowanie właściwości do rozstrzygnięcia sprawy w pierwszej instancji w organie administracji resortowej. Z reguły więc postępowanie administracyjne prowadzone będzie w „pionie” organów administracji resortowej. Słusznie zauważa W. Dawidowicz, że k.p.a. nie potwierdza poglądu dopatrującego się w „poziomym” toku instancji specyficznego kierunku rozwoju socjalistycznego postępowania administracyjnego²¹. K.p.a. zachował „poziomy” tok instancji tam, gdzie przewidują go przepisy szczególne, ale go nie rozwija. W konkluzji stwierdzić można, że normalny przebieg postępowania administracyjnego ma się zazwyczaj ograniczać do „pionu” organów administracji resortowej.. Na czele takiego „pionu” stoi minister (lub kierownik centralnego urzędu, zrównany w postępowaniu administracyjnym z ministrem)²² jako organ naczelny. Także od decyzji ministra wydanej w pierwszej instancji nie służy odwołanie (art. 110 § 3)²³. Nie należy wyprowadzać z tego wniosku, że minister w tym zakresie nie podlega niczyjej kontroli, a jego decyzje są niewzruszalne. Rada Ministrów ustanowiona została organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej działalności ministra (art. 159 pkt 2), a Konstytucja daje przecież rządowi wystarczające środki wpływania na pracę ministrów. Natomiast od decyzji ministra nie przysługują stronie środki odwoławcze.

(Dz. Urz. FLRJ nr 52 z 19 XII 1956 r.). Por. też J. Starościak, *Jugosłowiańskie postępowanie administracyjne*, PiP 1958, nr 1, s. 71—72.

²⁰ Por. J. Starościak, *Zagadnienia realizacji zasady podwójnego podporządkowania w postępowaniu administracyjnym*, PiP 1955, nr 1, s. 107, oraz tenże w: E. Iserzon, J. Starościak, W. Dawidowicz, *Podstawowe zagadnienia postępowania administracyjnego*, Warszawa 1955, s. 53—54. Por. w tej sprawie także S. Rozmaryn, *Projekt kodeksu postępowania administracyjnego — w nowej postaci*, PiP 1960, nr 4—5, s. 617.

²¹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 210. Autor ten polemizuje z poglądem wypowiedzianym przez J. Starościaka w książce *Prawne formy działania administracji*, Warszawa 1957, s. 219. Za rozbudowę „poziomego” toku instancji wypowiedział się również M. Jaroszyński, *Zagadnienia...*, op. cit., s. 306—307, upatrując w tym jeden ze środków wzmocnienia samodzielności rad i urealnienia ich władzy.

²² Art. 187 pkt 1 k.p.a. Trafnie zauważa W. Dawidowicz (op. cit., s. 50), że „to zrównanie pod względem pozycji proceduralnej naczelnych i centralnych organów administracji państwowej nie działa poza zasięgiem k.p.a.”.

²³ Podobnie, choć mniej ostro, bo z dopuszczalnością wyjątków, rozwiązuje tę kwestię art. 223 jugosłowiańskiego prawa administracyjnego. Konstrukcja taka stanowi konsekwentne rozwinięcie zasady uznającej ministra za naczelny organ administracji państwowej.

Rada Ministrów jest organem wyższego stopnia w stosunku do prezydiów wojewódzkich rad narodowych (art. 13 pkt 1), a organem naczelnym — w rozumieniu kodeksu — wobec wszystkich prezydiów rad narodowych (art. 14 pkt 2). Została zatem usytuowana, zgodnie ze swoją pozycją w systemie organów państwa, na szczycie „pionu” organów wykonawczych i zarządzających. „Pion” ten rządzięj prowadzi postępowanie administracyjne i rządzięj też bywa włączany do postępowania administracyjnego. Organy wykonawcze i zarządzające wydają decyzje administracyjne wtedy tylko, kiedy przewidują to przepisy szczególne. Kompetencja prezydiów rad narodowych do wydawania aktów indywidualnych adresowanych do obywateli jest wyjątkiem wobec zasadniczych kierunków działania prezydium jako lokalnego organu wykonawczego i zarządzającego. Stąd też niektórzy autorzy postulowali, aby kompetencja ta była traktowana restrykcyjnie m. in. także ze względu na to, że organem naczelnym jest w tych przypadkach Rada Ministrów²⁴. Warto jednak zaznaczyć, że art. 81 ustawy o radach narodowych, rozgraniczający kompetencję wydziałów i kompetencję prezydium w sprawach opartych na przepisach wydanych przed wejściem w życie ustawy styczeniowej, był przedmiotem wielostronnej krytyki w toku dyskusji publicznej prowadzonej niedawno na łamach tygodnika „Rada Narodowa” nad projektem nowelizacji ustawy o radach narodowych. Wielu uczestników dyskusji domagało się rozszerzenia właściwości prezydium rady narodowej do rozpatrywania indywidualnych spraw obywateli o charakterze instancji administracyjnej. Realizacja tych postulatów skutkowałaby dalsze obciążenie organów wykonawczych i zarządzających do Rady Ministrów włącznie sprawami administracyjnymi, co — jak się wydaje, nie leży w intencjach naszego ustawodawcy. G tym, że intencje te są inne, świadczy m. in. symptomatyczny wyjątek od zasady rozpatrywania sprawy rozstrzygniętej w pewnej instancji przez organ wykonawczy i zarządzający, w instancji odwoławczej, także przez organ wykonawczy i zarządzający, lecz wyższego stopnia, wyjątek zawarty w art. 13 pkt 1 k.p.a. Świadczy o tym również art. 188 k.p.a. Cóż powiadają przepisy?

Od decyzji prezydium wojewódzkiej rady narodowej, wydanej w trybie art. 140 k.p.a. (w związku z art. 57 ustawy styczeniowej o radach narodowych), stronie przysługuje prawo odwołania nie do Rady Ministrów, lecz do ministra. Oznacza to, że w przypadku uchylenia lub zmiany przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej decyzji resortowego wydziału tego samego szczebla, instancją odwoławczą od tej

²⁴ Por. M. Jaroszyński, *Zagadnienia ...*, op. cit., s. 208.

decyzji prezydium wojewódzkiej rady narodowej, powziętej oczywiście w formie uchwały, pozostanie minister resortowo właściwy, tj. ten, który był organem naczelnym dla organu resortowego wydającego pierwotną decyzję²⁵. Innymi słowy: „... skorzystanie przez prezydium wojewódzkiej rady narodowej z wyjątkowych uprawnień do uchylenia lub zmiany decyzji jego organów nie zmienia »pionu«, w jakim odwołanie ma być rozpatrzone”²⁶. Zmącenie czystości konstrukcji teoretycznej jest w tym przypadku uzasadnione tendencją do nieprzyznawania naczelnemu organowi wykonawczemu i zarządzającemu uprawnień, które wiążą się z indywidualnymi sprawami składającymi się na bieżące administrowanie²⁷.

Art. 188 k.p.a. upoważnił Radę Ministrów do przekazania swoich wszystkich uprawnień wynikających z kodeksu (z wyjątkiem uprawnienia do wydawania przepisów o organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków)²⁸ do właściwości Prezesa Rady Ministrów albo odrębnego organu, a gdy chodzi o stosunek do prezydiów rad narodowych — również właściwemu ze względu na rodzaj sprawy ministrowi. Upoważnienie to tłumaczy się niemożliwością obciążenia Rządu sprawami o charakterze indywidualno-konkretnym. Ustawa pozostawia Radzie Ministrów pełną swobodę zarówno co do tego czy w ogóle z upoważnienia skorzystać, jak również co do zakresu przekazywanych uprawnień i formy, w jakiej przekazanie to miałyby nastąpić²⁹. Nie pozbawione jednak rzeczowych racji były postulaty, potwierdzone przez praktykę, aby upoważnienia zawarto w jednym akcie generalnym³⁰. Tą drogą uzyskuje się największą przejrzystość i, rzecz można, komunikatywność przepisów prawnych tej materii dotyczących. Rzeczywiście, Rada Ministrów podejmując 16 III 1962 r. uchwałę nr 88 (M. P. nr 27, poz. 114) w sposób generalny przekazała swe uprawnienia z k.p.a. po większej części ministrom (kierownikom urzędów centralnych) wła-

²⁵ W węgierskim postępowaniu administracyjnym organem odwoławczym jest nadrzędny organ administracji resortowej także „odnośnie decyzji przewodniczącego (zastępcy przewodniczącego, sekretarza) komitetu wykonawczego, jeśli ten w ramach swych uprawnień załatwia sprawę resortowo-administracyjną” (§ 50),

²⁶ S. Rozmaryn, *Projekt...*, op. cit., s. 619.

²⁷ Węgierskie postępowanie administracyjne ustanawia organ „poziomo” nadrzędny właściwym do rozpatrzenia sprawy w postępowaniu skargowym (§ 65), czego nie przewidują przepisy k.p.a. (art. 159).

²⁸ Które Rząd zrealizował wydając uchwałę nr 357 z dnia 13X 1950 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (M. P. nr 80, poz. 367).

²⁹ Por. S. Rozmaryn, *Projekt...*, op. cit., s. 621.

³⁰ M. Jaroszyński, *Zagadnienia...*, op. cit., s. 268.

ściwym ze względu na przedmiot sprawy, a tylko niektóre — Prezesowi Rady Ministrów. Rząd jednak, przekazując swoje uprawnienia, pozostał kompetentny do odwołania lub ograniczenia upoważnienia, a także zachował nadzór nad organem upoważnionym³¹.

Pomimo opisanej wyżej tendencji do tego, by nie obciążać Rady Ministrów obowiązkami w zakresie rozstrzygnięcia spraw indywidualnych, Rząd jest także w sprawach postępowania administracyjnego najwyższym organem administracji państwowej. Wyraża się to w opisanym wyżej charakterze upoważnienia zawartego w art. 188 k.p.a., w udzielonej przez k.p.a. delegacji do uregulowania kwestii organizacyjno-proceduralnych związanych ze skargami i wnioskami, a także w przyznaniu Radzie Ministrów pozycji arbitra w sporach kompetencyjnych między prezydiami wojewódzkich rad narodowych³².

K.p.a., jak pisaliśmy wyżej, nie rozszerza udziału organów wykonawczych i zarządzających w postępowaniu administracyjnym. Tendencja ta nie jest jednak w jego przepisach przeprowadzona w sposób nie znający wyjątków. Prezydium wojewódzkiej rady narodowej otrzymało prawo uchylecia lub zmiany każdej decyzji ostatecznej, jeżeli w inny sposób nie można usunąć stanu zagrażającego życiu lub zdrowiu ludzkiemu, czy też zapobiec poważnym szkodom dla gospodarki narodowej albo dla ważnych interesów państwa (art. 141 § 1 i § 2). Prawo to przysługiwało dotychczas tylko naczelnym organom administracji państwowej. Teraz otrzymały je również prezydium wojewódzkich rad narodowych³³, co oczywiście nie może nie wpłynąć na zasięg nadzoru nad tymi prezydiami ze strony Rządu. Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że w trakcie prac nad kodeksem odrzucono koncepcję przejęcia sprawy w wypadku zwłoki organu administracji resortowej przez prezydium rady narodowej tego samego szczebla, które rozstrzygałoby ją w pierwszej instancji³⁴.

Środki nadzoru wynikające z k.p.a i stojące w dyspozycji organów wyższego stopnia i organów naczelnych (a trzeba pamiętać, że Rada Ministrów działając jako „organ wyższego stopnia” działa zarazem jako „naczelnym organ administracji państwowej”, ze wszystkimi konsekwencjami prawnymi tego stanu)³⁵ powinny być stosowane, gdy dotyczą

³¹ Por. S. Rozmaryn, *Projekt...*, op. cit., s. 622.

³² Art. 18 pkt 1 k.p.a. i art. 70 pkt 4 ustawy o radach narodowych.

³³ Uzasadnienie takiego rozstrzygnięcia daje J. Starościak w artykule: *Na marginesie projektu kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1959, nr 4, s. 683.

³⁴ O czym informuje S. Rozmaryn, *Projekt...*, op. cit., s. 616—617.

³⁵ *Ibidem*, s. 618—619 oraz zestawienie kompetencji Rządu z k.p.a. wobec prezydiów wojewódzkich rad narodowych oraz prezydiów wszystkich rad narodowych.

organów podporządkowanych w układzie „pionowym”³⁶, zgodnie z ogólnym celem nadzoru sformułowanym w art. 67 ustawy styczniowej o radach narodowych. Cel ten odnosi się bowiem do całokształtu stosunków kierowniczo-kontrolnych między organami wyższego stopnia a organami podporządkowanymi, a nie tylko do tych stosunków, które powstają na podstawie przepisów ustrojowych ustawy o radach. Tym samym treść art. 67 ustawy z 25 I 1958 r. uznać można za ważną dyrektywę interpretacyjną, którą organ zwierzchni uwzględniać powinien każdorazowo przy zastosowaniu środka prawnego przysługującego mu z mocy k.p.a. Natomiast k.p.a. nie przyjął koncepcji — znanej innym ustawodawstwem socjalistycznym regulującym procedurę administracyjną — ograniczenia stosowania środków nadzorczych (w szerokim tego słowa znaczeniu) do sytuacji naruszenia prawa³⁷. Błędny jednak byłby wniosek o jakiejś nadrzędnej mocy prawnej przepisów ustawy o radach narodowych w stosunku do k.p.a. Środki nadzoru przewidziane w ustawie styczniowej, jeśli dotyczą spraw rozpatrywanych w trybie k.p.a., muszą być stosowane zgodnie z postanowieniami tego kodeksu. Wynika to zarówno z treści art. 57 ustawy o radach narodowych (gdzie zawarte jest wyraźne odesłanie do przepisów o postępowaniu administracyjnym), jak i z art. 69 pkt 4 tejże ustawy (gdzie mowa o „przepisach ustawowych”, przez co — naszym zdaniem — należy rozumieć nie tylko przepisy ustawy styczniowej, ale także innych ustaw — w tym k.p.a.), jak wreszcie z tej okoliczności, że przepisy k.p.a. regulują uprawnienia organów nadzorczych dotyczące sytuacji specjalnych, podczas gdy przepisy ustawy o radach regulują je w sposób ogólny³⁸.

Rada Ministrów, w myśl art. 145 k.p.a., jest właściwa do rozpatrzenia wniesionego przez prokuratora sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeśli stanowi organ wyższego stopnia wobec organu, który tę decyzję wydał. Nie ulega wątpliwości, że sytuacja taka powstaje wówczas, kiedy decyzję ostateczną wydało prezydium wojewódzkiej rady narodowej. W literaturze wyrażono jednak pogląd, że także wtedy, kiedy decyzję taką podjął naczelny (centralny) organ administracji państwowej, adresem sprzeciwu powinien być Rząd, przy czym za uzasadnienie służyć

³⁶ Tak W. Dawidowicz (o. c., s. 250—251), polemizując w obrębie tego zagadnienia z poglądem wypowiedzianym przez M. Jaroszyńskiego, *Zagadnienia* op. cit., s. 282.

³⁷ Por. J. Starościak, *Jugosłowiańskie...*, op. cit., s. 71; W. Dąbrowski, *O kontroli administracji w Węgierskiej Republice Ludowej* PiP 1981, nr 10, s. 597—598.

³⁸ Podobnie zresztą rozwiązano sprawę stosunku przepisów ustrojowych do proceduralnych w Rumunii, o czym pisze J. Starościak (*Rumuńskie rady narodowe*, PiP 1949, nr 5, s. 68—69).

tu zarówno względy celowości, jak i konstytucyjna pozycja Rady Ministrów³⁹. Rozpatrywanie sprzeciwów prokuratora jest jeszcze jedną ważną formą udziału Rządu w postępowaniu administracyjnym, wynikającą z Charakteru najwyższego organu administracji państwowej sprawującego funkcje kierowniczo-koordynacyjne wobec wszystkich pozostałych organów administracji w państwie.

MINISTERSTWO I WYDZIAŁ PREZYDIUM RADY NARODOWEJ
JAKO ORGANY ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ

1. Prawne warunki wyodrębniania dwóch „pionów” administracyjnych w systemie rad narodowych i zorganizowania nadzoru naczelnych organów państwa osobno dla każdego z tych pionów powodują, oprócz konstytucyjnego wydzielenia organów wykonawczych i zarządzających, usytuowanie wydziałów prezydiów rad narodowych jako terenowych organów administracji państwowej (art. 9 i art. 61 ust. 1 ustawy z 25 I 1958 r. o radach narodowych). By ocenić znaczenie zmiany, jaką przyniosła w tym zakresie ustawa styczeniowa, a przede wszystkim wpływ tej zmiany na kwestie nadzoru, trzeba się cofnąć wstecz, do okresu sprzed wejścia w życie ustawy styczeniowej.

Konstytucja PRL w rozdziale 5⁴⁰ zawiera szereg zasad odnoszących się do rad narodowych jako systemu, rad narodowych działających in pleno, komisji rad narodowych, prezydiów rad narodowych — zachowuje jednak milczenie, gdy idzie o wydziały prezydiów rad narodowych, podobnie jak i w odniesieniu do innych terenowych organów administracji resortowej. Wydział nie ma przeto charakteru instytucji konstytucyjnej, w znaczeniu bezpośredniego jej zafiksowania w normach ustawy zasadniczej. Wstrzeźliwość ustawodawcy konstytucyjnego staje się całkowicie zrozumiała na tle ówczesnego stanu prawnego, ściślej — na tle przepisów ustawodawstwa zwykłego, do którego Konstytucja odsyła zresztą, stanowiąc, że „szczegółowy skład oraz zakres i tryb działalności rad narodowych i ich organów określa ustawa” (art. 45).

³⁹ W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie ...*, op. cit., s. 258.

⁴⁰ Marginesowo warto zauważyć, że tytuł tego rozdziału: „Terenowe organy władzy państwowej”, nie zupełnie ściśle określa jego zawartość, skoro w poszczególnych przepisach (art. 42 ust. 2 i 3, art. 44 ust. 2) mówi się także o prezydiach rad narodowych. Oczywiście, można powiedzieć, że prezydium, organy wykonawcze i zarządzające rad narodowych, są tutaj, jako instytucja prawna, reglamentowane tylko z punktu widzenia ich związków z samymi radami, niemniej bardziej trafne — z punktu widzenia klasyfikacji organów państwowych przyjętej w Konstytucji — byłoby w tym miejscu użycie tytułu: „Rady Narodowe i ich organy”.

Być może, inne jeszcze, nie znane autorowi niniejszego opracowania powody skłoniły twórców Konstytucji do pominięcia postanowień dotyczących wydziałów. Nie jest naszym zadaniem rozszyfrowywać te motywy, wystarczy, jeśli stwierdzamy adekwatność decyzji ustawodawcy konstytucyjnego do ustaleń ustawy zwyczajnej wtedy obowiązującej, tj. ustawy z 20 III 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, a przede wszystkim — do praktyki stosowania tych ustaleń.

Ustawa z 1950 r. była dość lakoniczna w określeniu charakteru prawnego wydziałów. Stwierdziła, że „prezydium rady narodowej sprawuje na podległym sobie terenie wszystkie [podkr. moje — W. S.] funkcje wykonawcze władzy państwowej w ramach obowiązujących przepisów” (art. 16 ust. 1), co mogło świadczyć o przyznaniu prezydium monopolistycznej pozycji jednego organu administracji podległego radzie narodowej. Wydziały natomiast miały zarządzać poszczególnymi dziedzinami spraw należących do właściwości rad narodowych (art. 18), były podporządkowane m. in. radzie narodowej i jej prezydium (art. 19), prezydium zaś mogło ustalać wytyczne dla ich pracy (art. 16 ust. 2 pkt 7). Szczegółowe przepisy dotyczące kierowania pracą wydziałów przez prezydium wydać miała — zgodnie z delegacją zawartą w art. 21 ustawy z 1950 r. — Rada Ministrów. Sięgnijmy więc do tych przepisów. Ustalają one interesującą dla nas zasadę, że „prezydium rady narodowej może zastrzec sobie do kolegialnej decyzji każdą sprawę, należącą do poszczególnych wydziałów”⁴¹. Prezydium władne jest więc wkraczać w zakres działania wydziałów i rozstrzygać mocą własnej decyzji każdą ze spraw.

Przedstawiona wyżej konstrukcja prawna przyznawała wydziałowi miejsce nie samoistnego organu administracji, lecz „bezpośredniego organu pracy prezydium”⁴². Wydział działał zawsze z upoważnienia i „na rachunek” kompetencji prezydium, zaś sprawy załatwiane w wydziałach mogły być w każdym czasie rozstrzygnięte przez samo prezydium. Koncepcja ta została przyjęta dlatego, że ustawa z 20 III 1950 r. unifikując administrację terenową podporządkowała radom narodowym szereg organów poprzednio im nie podporządkowanych, takich jak urzędy skarbowe czy kuratoria i inspektoraty szkolne, przekształcając je w wydziały prezydium. Chodziło więc zapewne o specjalne zabezpiec-

⁴¹ § 23 uchwały Rady Ministrów z 17 IV 1950 r.; Instrukcja nr 2 w sprawie składu, podziału pracy i trybu działania prezydiów rad narodowych (M. P. nr A-57, poz. 654 z późniejszymi zmianami). Tekst instrukcji wg stanu prawnego na dzień 1 I 1954 r. przedrukowano w przygotowanym przez S. Geberta i A. Gwiżdża zbiorze przepisów prawnych: *Rady narodowe*, Warszawa 1954, s. 187—196.

⁴² S. Rozmaryn, *Polskie prawo państwowe*, wyd. 2, Warszawa 1961, s. 502.

czenie nadrzędności prezydium wobec wydziałów, tak aby podporządkowanie radom terenowym nowych dziedzin administracji terenowej wypełniło się rzeczywistą treścią. Chodziło też o podkreślenie usługowej tylko, a nie kierowniczej roli aparatu urzędniczego⁴³, o danie radom narodowym możliwości sprawowania — w konkretnych warunkach tamtego okresu — rzeczywistej władzy w terenie.

Przyjęte rozwiązanie nie pozostawało bez wpływu na podporządkowanie prezydiów i wydziałów w układzie pionowym. Nie wyodrębnione prawnie wydziały stwarzały sytuację, w której nadzór naczelnych organów administracji państwowej nad prezydiami i wydziałami mógł być realizowany rozdzielnie w ograniczonym tylko stopniu. Trudno się dziwić, że kompetencje nadzorcze Rady Ministrów i ministrów nad wydziałami ustawa z 20 III 1950 r. traktowała łącznie, podobnie jak łącznie traktowała uprawnienia nadzorcze tychże organów wobec prezydiów rad narodowych (art. 15 ust. 2 i art. 19 ust. 2)⁴⁴. Znaczenie praktyczne dystynkcji konstytucyjnej (organy wykonawcze i zarządzające oraz organy administracji) było osłabione przez ówczesną niesamodzielną sytuację prawną wydziałów.

Zasadniczej zmiany dokonała ustawa styczeniowa o radach narodowych, która nie osłabiając podległości wydziałów wobec prezydium rady, nadała wydziałom charakter samoistnych terenowych organów administracji rad narodowych. Nowy charakter wydziałów rysuje się jeszcze bardziej wyraziście w świetle przepisów obowiązującego od dnia 1 I 1961 r. k.p.a. Ustawa styczeniowa ustaliła ustrojową pozycję wydziału jako terenowego organu administracji państwowej, piastuna własnych, jemu tylko przysługujących kompetencji (art. 81), podległego kierownictwu ministrów (art. 72), obok — rzecz jasna — podległości

⁴³ Por. T. Bocheński i S. Gebert, *Nowa ustawa...*, op. cit., s. 14.

⁴⁴ Związku między organizacją nadzoru a sytuacją prawną wydziałów nie dostrzegł W. Morawski w artykule: *O niektórych problemach nadzoru nad radami narodowymi i ich organami*, PiP 1957, nr 11, s. 819. Trzeba nadto podkreślić, że niesamodzielną pozycją prawną wydziałów nie osłabiła ich podporządkowania w układzie pionowym. W praktyce ministrowie oddziaływali na pracę wydziałów nie poprzez prezydium rad, lecz bezpośrednio, co obowiązujące prawo całkowicie dopuszczało i co zresztą zapowiadano na pierwszym po wejściu w życie ustawy z 1950 r. zgromadzeniu członków prezydiów wojewódzkich rad narodowych. Por. s. Tołwiński w referacie: *Organizacja i styl pracy prezydiów wojewódzkich i powiatowych rad narodowych*, w: *Organizacja i zadania prezydiów rad narodowych*, Referaty wygłoszone na konferencji szkoleniowej dla członków prezydiów wojewódzkich rad narodowych w dniach 29 i 30 VI oraz 1 VII 1950 r., „Rady Narodowe”, Warszawa 1950, s. 23.

„własnemu” prezydium. K.p.a. przyznał wydziałowi samodzielny rolę w postępowaniu administracyjnym. Wydział jest obecnie samoistnym organem administracji wyposażonym we własne kompetencje, podległym w linii „poziomej” — radzie narodowej i jej prezydium, zaś w linii „pionowej” — wydziałowi wyższego stopnia i ministrowi⁴⁵. Stanowiąc część składową danego resortu, tj. działu administracji państwowej, wydział podlega kierownictwu ministra, co nie oznacza, by mógł być traktowany jako terenowy organ ministerstwa. Nie jest tak zarówno ze względu na włączenie wydziału do systemu rad narodowych i usytuowanie jako organu rady, jak i ze względu na jego wyżej wskazaną samoistość prawną⁴⁶. Za fałszywe zresztą uważam także określanie wydziałów jako organów prezydium rady narodowej. W nowej sytuacji prawnej, stworzonej przez ustawę styczniową, określenie takie nie oddaje istoty stosunku między prezydium a jego wydziałami. Wydział jest administracyjnym organem rady narodowej, bo działa, jak i prezydium, w granicach jej kompetencji rzeczowych i jest podporządkowany — zgodnie z art. 9 ustawy z 25 I 1958 r. — prezydium rady, określone jako jej organ wykonawczy i zarządzający. Nie może więc być organem

⁴⁵ Bardzo zbliżone jest obecne ustawienie wydziału w systemie rad terenowych Węgierskiej Republiki Ludowej. W Rumunii natomiast wychodząc z założenia potrzeb walki ze szkodliwą centralizacją, zniesiono w zasadzie podporządkowanie wydziałów w układzie „pionowym”, podporządkowując je tylko „swojemu” komitetowi wykonawczemu — ustawą nr 6 z 22 III 1957 r. organizacji i działalności rad ludowych. Pozostawiono natomiast możliwość wpływania ministrów w „zadaniach szczególnych, które muszą być rozwiązywane jednolicie w całym kraju” na pracę komitetów wykonawczych, poprzez wydawanie wiążących je aktów normatywnych i instrukcji, prawo wstrzymania wykonania uchwały, wyrażania zgody na powołanie kierowników wydziałów, obowiązek sprawowania kontroli, a także obowiązek udzielania pomocy. Ten skutek ograniczenia „pionowego” podporządkowania wydziałów, to jest ingerencja ministrów w działalność komitetów wykonawczych, wystąpił także w NRD po — przedsięwziętej na mniejszą skalę — próbie ograniczenia „pionowego” podporządkowania wydziałów. Ustawa z 17 I 1957 r. o terenowych organach władzy państwowej ograniczała to podporządkowanie do zagadnień, „które rzeczywiście wymagają jednolitego centralnego regulowania”. Ministrowie za to dysponowali prawem wydawania zarządzeń zastępcem przewodniczących komitetów wykonawczych. Wydaje się, że z podobnym skutkiem należy się liczyć przy konstruowaniu ograniczonej podległości „pionowej” wydziałów.

⁴⁶ Na gruncie prawa bułgarskiego poddał ostrej krytyce pogląd, jakoby wydział był organem ministerstwa (pogląd wyrażający się tam również w sformułowaniach niektórych resortowych aktów normatywnych) B. Spasow, *Prawnoto položenije na Narodnite Sweti sled preustrojstvo na drżawnato i stopanskoto rkwodstvo w Narodna Republika Bolgarija*, w: *Godisznik na Sofijsknja Drżawen Universitet*, t. I, Juridiceski Fakultet, Sofia 1960, s. 80—81.

ministra. Konstruowanie pozycji prawnej wydziału prezydium jako już nie tylko „organu organu organu” (organ prezydium, które jest wszak organem samej rady narodowej, będącej organem państwa), lecz także organu organów (dwóch na raz — z jednej strony prezydium lub rada, z drugiej — ministerstwo) nie znajduje żadnego potwierdzenia w przepisach prawa pozytywnego, a nawet jest wręcz z nimi sprzeczne, teoretycznie zaś wydaje się dość jałowe.

2. Doszliśmy tą drogą do problemu określenia organu państwa. Zapoznanie się z nim uznać trzeba za potrzebne dla pełniejszego przedstawienia aktualnej pozycji wydziałów jak i dla omówienia stosunku zachodzącego między wydziałem a kierownikiem wydziału, oraz między ministerstwem a ministrem, co ma niemałe znaczenie dla rozważanego problemu.

Jak kształtują się poglądy współczesnej nauki socjalistycznej na określenie organu państwa, a przede wszystkim — bo to jest tutaj najważniejsze — na określenie organu administracji państwowej?

W. A. Własow za główną cechę organu państwa przyjmuje wyposażenie tego organu w pełnomocnictwa władcze⁴⁷. Bardziej rozwinięte rozważania znajdujemy w monografii J. M. Kozłowa. Pisze on, że organ państwa to podstawowa część mechanizmu państwa socjalistycznego, bezpośrednio i w imieniu państwa realizująca jego zadania i funkcje poprzez określony konstytucyjnie rodzaj działalności państwowej; w tym celu organ państwa jest wyposażony w pełnomocnictwa państwowo-władcze⁴⁸. Kozłow widzi nadto inne jeszcze cechy organu państwa, których zaistnienie nie jest jednak — jego zdaniem — niezbędne dla określenia organu państwa. Są to: określona kompetencja; określona struktura; określony zakres terytorialny działalności; określony tryb powoływania; określone więzi prawne łączące jego „korpus osobowy”. Niewątpliwie najbardziej jednak popularna w literaturze przedmiotu jest definicja C. A. Jampolskiej, określająca organ państwa jako część mechanizmu państwa dysponującą własnymi kompetencjami, wyposażoną w pełnomocnictwa władcze, posiadającą określoną strukturę i celującą charakterem prawnym więzi, która jednoczy skład osobowy organu w jedną całość⁴⁹.

Do podobnych konkluzji dochodzi się w polskiej literaturze przedmiotu. M. Jaroszyński za istotne elementy pojęcia organu państwowego

⁴⁷ Por W. A. Własow, S. S. Studienikin, *Sowietskoje ...*, op. cit., s. 66 i cytowana tam literatura.

⁴⁸ J. M. Kozłow, *Organy...*, op. cit., s. 18.

⁴⁹ C. A. Jampolska, *Organy sowietskogo gosudarstwiennogo uprawlenija w sowremennyj period*, Moskwa 1954, s. 25.

uważa: wyodrębnienie organizacyjne; określony przez prawo zakres działania; wykonywanie władzy zwierzchniej państwa⁵⁰. J. Starościak formułuje podobną definicję, ze słabszym wszelako akcentem na wykonywanie przez organ państwa zwierzchniej władzy państwowej, czy — jak uważają autorzy radzieccy — pełnomocnictw państwowo-władczych albo władczych⁵¹.

Nie ulega wątpliwości, że organ państwa stanowi część aparatu państwowego lub — inaczej mówiąc — element mechanizmu państwowego. W państwie socjalistycznym jednolita i niepodzielna władza ludu pracującego urzeczywistnia się poprzez system organów państwowych, które ją wykonują w takim zakresie, jaki im przydziela ustawodawstwo, a przede wszystkim — Konstytucja. Ustawy (zasadnicze i zwyczajne) określają ramy działalności poszczególnych organów państwowych, stwarzając tym samym kompetencję tych organów. W granicach posiadanych kompetencji ustawowych mogą być dokonywane przesunięcia tych czy innych uprawnień między organami państwa, a nawet — mogą być tworzone nowe, nie przewidziane w ustawach organy. Zakres działania tych organów musi jednak — co wynika z zasady praworządności — respektować już istniejący, ustawowy podział kompetencji. Za drugą zatem cechą organu państwa (pierwszą było uczestnictwo w charakterze osobnego ogniwa w organizacji państwowej) uważam posiadanie przez organ własnych, tj. jemu tylko przysługujących uprawnień. Tutaj jedna uwaga o charakterze zasadniczym: o ile państwo jako całość dysponuje siłą przymusu jako ostateczną sankcją realizacji wydawanych przez jego organy nakazów i zakazów, o tyle poszczególne organy państwa wcale nie muszą taką siłą dysponować. Nie wydaje mi się celowe traktowanie pełnomocnictw władczych (*imperium*) jako cechy najwyższej dla określenia istoty organu państwa^{51a}. Poszczególnym swoim organom państwo może przydzielać kompetencje w większości lub nawet wyłącznie nie posiadające charakteru władczego, na przykład funkcje instruktazowo-inspiracyjne realizowane w stosunku do innych organów państwa. Czy oznacza to, że instytucje takie byłyby nie organami państwa, lecz czymś

⁵⁰ W podręczniku *Polskie prawo administracyjne*, op. cit., s. 162 i n. Por. również artykuł tegoż autora: *Z problematyki teorii organów państwowych*, PiP 1956, nr 7, s. 20.

⁵¹ W pracy: J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne...*, op. cit., s. 29.

^{51a} W nowszej literaturze radzieckiej analogiczny pogląd bywa argumentowany ukazanymi w programie KPZR przekształceniami państwowości socjalistycznej. Zob. np. P. T. Wasilenkow, *Poniatije organa sowietskogo socialistycznego gosudarstwa*, Wiestnik Moskowskiego Uniwersitetu, sierija X, Prawo nr 1, 1963.

innym? Moim zdaniem — nie. Organ państwa nie musi realizować uprawnień władczych, które nie są przesądzającym składnikiem substancji organu państwa, natomiast zawsze musi stanowić część organizacji państwowej, wmontowaną w system organów państwa (a więc musi mieć określone miejsce w tym systemie, określone stosunki podporządkowania — nadrzędności z innymi organami, określony tryb powoływania, określony tryb kształtowania składu osobowego) i wyposażoną w zakres kompetencji umożliwiający jej własny udział w realizowaniu zadań państwa. Formy tego udziału mogą być różne i nie muszą wcale obejmować działań władczych.

Określenie jakiegoś organu jako organu administracji państwowej akcentuje to, i tylko to, że jest on podporządkowany organom władzy państwowej oraz że nie może on realizować ustawodawstwa i wymiaru sprawiedliwości⁵².

Czy przy takim pojmowaniu organu państwa jest nim minister czy też ministerstwo? Prawo polskie, a zwłaszcza Konstytucja PRL nie daje wystarczających podstaw do twierdzenia, że organem państwa jest minister, a ministerstwo stanowi tylko zespół jego pomocników, zorganizowany w instytucję nie posiadającą charakteru organu państwa⁵³. Konstytucja uznaje bowiem ministerstwo za wyodrębnioną część aparatu państwowego (np. w art. 32 pkt 1), w wielu zaś aktach niższego rządu powiada się wręcz o ministerstwie jako naczelnym organie administracji państwowej. O tym że ministerstwo nie stanowi wyłącznie zespołu pomocników ministra, pozbawionego samoistnych (wobec ministra) uprawnień świadczy ponadto instytucja kolegów ministrów⁵⁴. Konstrukcja prawna zarachowująca wszystkie czynności podejmowane przez pracowników ministerstwa do kompetencji ministra jest wreszcie sztuczna z dwóch co najmniej powodów: po pierwsze — odrywa urząd ministra (organ państwowy) od instytucji ministerstwa (nie będącej organem państwowym i nie posiadającej kompetencji); po drugie — staje w sprzeczności z doświadczeniem życiowym, ze sprawdzalnym stanem faktycznym, który jest przecież zupełnie inny:

⁵² Por. I. N. Ananow, *Ministerstwa w SSSR*, 1960, s. 8. Autor ten pisał o organach wykonawczych i zarządzających, ale — zgodnie ze stanowiskiem panującym w literaturze radzieckiej — identyfikuje te organy z organami administracji.

⁵³ Jak twierdzi M. Jaroszyński w artykule: *Z problematyki ...*, op. cit., s. 116. Podobny pogląd wyrażono w podręcznikach: P. Stajnow, A. Angielow, *Administratiwnoje prawo...*, op. cit., s. 139; J. Starościak, E. Iserzon, *Prawo administracyjne ...*, op. cit., s. 30.

⁵⁴ Powołana do życia uchwałą nr 891 Rady Ministrów z 19 XI 1955 r. w sprawie kolegów w naczelnym organach administracji państwowej (M. P. z 1956 r., nr 6, poz. 107).

nie wszystkie decyzje ministerstwa i nie wszystkie czynności podejmowane przez ministerstwo są przejawem woli ministra, nie wszystkie też są przez niego bezpośrednio kierowane. Konstrukcja powyższa stanowi przeto fikcję prawną, stwarza sytuację niekorzystną, bo osłabiającą społeczno-organizatorskie oddziaływanie prawa⁵⁵. Cóż proponujemy w zamian? Przyjęcie koncepcji organu administracji kierowanego jednoosobowo. W myśl tej koncepcji minister jest kierownikiem ministerstwa⁵⁶. Jego uprawnienia kierownicze w stosunku do aparatu (ministerstwa) noszą charakter zwierzchności służbowej, dając prawo do ingerencji we wszystkie sprawy podejmowane i zadecydowane w ministerstwie. Naczelnym organem administracji państwowej jest jednak ministerstwo, co nie staje na przeszkodzie w rezerwowaniu niektórych kompetencji ministerstwa do osobistej decyzji ministra jako kierownika. Inna rzecz, że przepisy określające kompetencję ministerstw nie są konsekwentne i raz mówiąc o kompetencji ministra mają na myśli osobistą kompetencję ministra (na przykład art. 65 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 ustawy o radach narodowych), innym razem — uprawnienia ministerstwa (na przykład art. 72 pkt 2 i pkt 3 tejże ustawy)⁵⁷. Z reguły jest to kompetencja ministerstwa. Minister nie jest jednak organem wyodrębnionym organizacyjnie z ministerstwa i dlatego, w celu zachowania jednolitej terminologii, nie należy nazywać go organem kierowniczym w ramach ministerstwa⁵⁸.

⁵⁵ Por. S. Rozmaryn, *O rozszerzeniu uprawnień ministrów w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, PiP 1956, nr 3, s. 452—453; W. Zakrzewski, *Na marginesie artykułu S. Rozmaryna, „O rozszerzeniu uprawnień ministrów w. Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”*, PiP 1956, nr 5—6, s. 986.

⁵⁶ Tak W. A. Własow (W. A. Własow, I. I. Jewtichijew, S. S. Studienikin, *Radzieckie prawo administracyjne*, op. cit., s. 119). Analogicznego stanowiska broni, m. in. polemizując z cytowanym poglądem autorów bułgarskich, J. M. Kozłow (*Organy...*, op. cit., s. 26—28), który przytacza pełniejszą argumentację.

⁵⁷ Zjawisko to zauważył S. Rozmaryn (*O rozszerzeniu...*, op. cit., s. 457) wypowiadając zarazem życzenie pod adresem organów wydających akty normatywne, aby akty te odróżniały kompetencje ministra i ministerstwa. Nie od rzeczy będzie dodać, iż w niektórych pozostałych państwach socjalistycznych starano się takie rozróżnienie wprowadzić w przepisach o charakterze ustrojowym. I tak uchwała Rady Ministrów NRRD z 3 II 1955 r. — o kierownictwie i kontroli nad działalnością wydziałów przy komitetach wykonawczych obwodów i okręgów ze strony ministerstw i sekretariatów stanu z samodzielną sferą działalności (GB DDR, cz. II, 1955, nr 11), określając całokształt środków wpływania na pracę wydziałów, jednakowoż stwierdza, że tylko ministrowie (i sekretarze stanu) mogą dawać dyrektywy kierownikom wydziałów.

⁵⁸ Jak czyni to w cytowanym artykule W. Zakrzewski (s. 988—989), pisząc, iż w ramach ministerstwa egzystuje szereg dalszych organów niesamodzielnych.

Analogiczne rozwiązanie przyjęć można przy rozważaniu sytuacji prawnej wydziałów w prezydiach rad narodowych. Terenowym organem administracji państwowej jest wydział (art. 61 ust. 1 ustawy o radach narodowych), zaś kierownik wydziału stoi na czele wydziału i ponosi odpowiedzialność za jego pracę i jej wyniki (art. 64 ust. 1 ustawy o radach narodowych). Inaczej przedstawia się sprawa rozłożenia kompetencji między kierownikiem wydziału a pracownikami wydziału, gdyż z natury rzeczy więcej uprawnień może wykonywać osobiście i bezpośrednio kierownik wydziału. Przy różnych proporcjach konstrukcja prawna pozostaje taka sama, dlatego mówić możemy nie tylko o kierownictwie ministrów pracą kierowników wydziałów (mając na myśli kategorię spraw leżących w gestii jednoosobowych kierowników tych organów), lecz również o kierownictwie ministerstw pracą wydziałów, mając na myśli całokształt uprawnień zwierzchnich naczelnych organów resortowych wobec wydziałów prezydiów rad narodowych. Przedmiotem niniejszych uwag są jednak głównie te elementy kierownictwa, dla których składnikiem prawnie wymaganym jest decyzja osoby kierującej jednosobowo ministerstwem lub wydziałem.

KIEROWNICTWO MINISTRÓW WYDZIAŁAMI I STOSUNEK MINISTRÓW DO PREZYDIÓW RAD NARODOWYCH

1. Konstytucja postanawia, że określonymi działami administracji państwowej kierują ministrowie (art. 33 ust. 1). Formy tego kierownictwa ustalają zarówno zasady zawarte w Konstytucji, jak i przepisy ustrojowe zamieszczone w ustawach, a przede wszystkim — w ustawie o radach narodowych. Ustawa zasadnicza przyznaje ministrom prawo wydawania rozporządzeń i zarządzeń „na podstawie ustaw i w celu ich wykonania”. Styczniowa ustawa o radach narodowych określa szereg dalszych środków wpływania ministerstw na pracę wydziałów (art. 72). Osobno wymienimy grupę zwierzchnich uprawnień ministrów wynikających z faktu przyznania im przez k. p. a. pozycji organu naczelnego w stosunku do organów administracyjnych prezydiów rad narodowych (art. 14 pkt 1). Gdy dodamy jeszcze do tego kompetencje wynikające z szeregu przepisów szczegółowych, otrzymamy całość upoważniającą do stwierdzenia, że ministrowie kierują wydziałami prezydiów rad narodowych. Nadzór w pionie resortowych organów administracji — realizowany ze szczebla centralnego przez ministrów⁵⁹

⁵⁹ I kierowników urzędów centralnych, których w zakresie stosunku do właściwych resortowo wydziałów ustawa styczniowa zrównuje z ministrami. Podobne rozwiązanie przyjmuje k.p.a.

— wyróżnia się pewnymi cechami szczególnymi, które zasługują na nieco szersze omówienie.

W przeciwieństwie do organów władzy państwowej oraz do organów wykonawczych i zarządzających, resortowe organy administracji nie posiadają właściwości generalnej, lecz szczegółową — ograniczoną kręgiem spraw znajdujących się w sferze zainteresowania danego działu administracji państwowej. Stan ten — w praktyce życia państwowego — wywołuje tę konsekwencję, iż organy resortowe działają stosując środki i kryteria bardziej fachowe, rzecz można — wyspecjalizowane. Nie przypadkowo ustawa styczeniowa podkreśla w swoich sformułowaniach odnoszących się do środków kierowania przez ministrów wydziałami właśnie tę *fachowość* (art. 72 pkt 2). Będąc sama w sobie pozytywnym czynnikiem, usprawniającym realizowanie przez aparat administracyjny zadań państwa, fachowość resortowych organów administracji ma także stronę negatywną: stwarza mianowicie przesłanki do rozwiązywania stojących przed organem problemów przy zastosowaniu tylko wąsko-specjalistycznych kryteriów i w oderwaniu od całego społeczno-gospodarczego kontekstu tych problemów. Jest to dosyć naturalna i chyba sprawdzająca się w codziennym doświadczeniu życiowym skłonność resortowych organów administracji. W literaturze radzieckiej zjawisko to wielokrotnie odnotowywano. P. J. Niedbajło wypowiadając się przeciwko rozbudowywaniu normotwórczej działalności ministerstw argumentował, że akty te nie zawsze uwzględniają interesy innych resortów i organizacji terenowych, a czasem nawet nie przewidują dostatecznych gwarancji prawnych dla ochrony interesów jednostki⁶⁰. J. A. Tichomirow dawał przykład aktu Ministerstwa Kultury Estońskiej SRR, ograniczającego — wbrew przepisom prawnym wyższej rangi — uprawnienia rad terenowych⁶¹. Podobne fakty zauważył bułgarski konstytucjonalista B. Spasow w praktyce naczelnych organów państwowych swojego kraju, zauważono je też i u nas. Środkiem łagodzącym to zawodowe „skrzywienie” resortowych organów administracji jest podporządkowanie ich organom wykonawczym i zarządzającym, wyrażające się w horyzontalnej podległości wydziału — prezydium oraz ministra — Radzie Ministrów.

Resortowe organy administracji rad narodowych są z reguły podporządkowane podwójnie — w układzie poziomym organowi wykonawczo-zarządzającemu tego samego szczebla organizacyjnego, zaś

⁶⁰ Zob. *O juridyckich garantijach prawidłowego osuszczenia siewietych prawowych norm*, „Sowietkoje Gosudarstwo i Prawo” [SGP] 1957 nr 6, s. 21.

⁶¹ Zob. *Niekotoryje woprosy dalniejszego razwytija miestnych organow gosudarstwennoj vlasti SSSR*, SGP 1960, nr 1, s. 83.

wertykalnie — właściwemu organowi resortowemu wyższego stopnia. Organy resortowe wyższego szczebla nie mogą ingerować w działalność rad narodowych i prezydiów rad. Ich uprawnienia zwierzchnie są ograniczone tylko do resortowo właściwych organów administracji w węższym znaczeniu. Dotyczy to w pełni kierowniczych kompetencji ministrów, zamykających się w zasadzie (tzn. z pominięciem wyjątków opartych na szczegółowym przepisie prawa) w ramach określonego resortu, tj. działu administracji państwowej (w znaczeniu podmiotowym). Takie ustawienie wydziałów krytykowane było z różnorodnych, czasem przeciwstawnych sobie stanowisk. Gdy jedni domagali się radykalnego ograniczenia centralnego kierownictwa i zrewidowania zasady podwójnego podporządkowania wydziałów w sensie osłabienia podporządkowania „pionowego”, utrzymania zaś „poziomego”, inni — na odwrót — proponowali wzmocnić kierownictwo centralne ministrów, rozluźniając odpowiedzialność wydziałów przed prezydium. Dla uniknięcia nieporozumień zaznaczamy od razu, że chodzi tutaj o ogólną konstrukcję ustrojową, a nie rozwiązania, jakie miałyby być przyjęte dla poszczególnych działów administracji. Tak jak zróżnicowana jest problematyka działalności resortów, tak zróżnicowane mogą być formy zorganizowania stosunków między organem naczelnym a terenowymi, w zależności od specyfiki danego działu administracji.

Domagano się na przykład — jeszcze w czasie obowiązywania ustawy marcowej z 1950 r. — pozostawienia ministrom prawa wydawania wytycznych i instrukcji tylko „o charakterze techniczno-organizacyjnym, instruktażu i pomocy w realizacji zadań”⁶². Jak wiadomo, wydana później ustawa styczeniowa o radach narodowych nie osłabiła podległości wydziałów wobec ministerstw, tylko wyraźniej odgraniczyła kierownictwo wydziałami od kierownictwa prezydium rad, co zostało umożliwione przez znaną zmianę pozycji prawnej wydziału. Zastanówmy się jednak, czy Konstytucja dopuszcza takie rozwiązanie? Czy mogłoby ono nastąpić bez zmiany istniejącego porządku konstytucyjnego? Naszym zdaniem — mogłoby!

Konstytucja odpowiedzialnością za całą administrację państwową obarcza Radę Ministrów, sytuując ją jako naczelny wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej. Wyprowadziliśmy już — zarówno z tej zasady Konstytucji, jak i jej przepisów ustalających szczegółowe kompetencje Rządu — wniosek, iż Rząd posiada właściwość generalną we wszystkich sprawach administracji państwowej oraz kieruje pracą całego systemu organów administracji. Ministrowie kierują okreś-

⁶² Zob. W. Morawski, *O niektórych problemach...*, op. cit., s. 820—821.

lonymi działami administracji państwowej, przy czym zakres ustala tutaj ustawa zwykła. Czy z Konstytucji wynika, że na czele wszystkich działów (w szerokim znaczeniu) administracji państwowej stać muszą ministrowie? Naszym zdaniem — nie. Minister staje na czele działu administracji wyodrębnionego przez ustawę, która przewiduje zorganizowanie administracji w ramach tego działu w postaci resortu oraz powierzenie kierownictwa tym resortem — ministrowi, członkowi Rządu. Suma organizacyjnie wyodrębnionych działów administracji nie musi się pokrywać z sumą ministerstw. Jeśli nie ma ministerstwa, to danym działem zawiaduje w charakterze naczelnego organu administracji sama Rada Ministrów. Takie teoretyczne uzasadnienie prawne można by dać wielu spośród tzw. urzędów centralnych. Uprawnienia Rady Ministrów wynikają w takim przypadku z generalnej kompetencji do realizowania funkcji kierowniczo-kordynacyjnych w dziedzinie administracji państwowej. Rada Ministrów może realizować te funkcje nie tylko poprzez ministrów, lecz także za pośrednictwem innych centralnych organów administracji sobie podporządkowanych, a przede wszystkim — kierując pracą prezydium rad narodowych, jak również i bezpośrednio. Dopuszczalne byłoby zatem zniesienie urzędów ministrów dla niektórych, czy nawet większości kategorii spraw znajdujących się w zakresie działania wydziałów prezydium rad narodowych i ograniczenie kierownictwa centralnego do kierownictwa realizowanego w pionie organów wykonawczych i zarządzających. Dopóki jednak urząd ministra zniesiony nie został — minister kieruje resortem i dla realizacji praktycznej tego kierownictwa musi dysponować odpowiednimi środkami celem wpływania na pracę wydziałów.

Inna koncepcja, wynikająca z niezrozumienia politycznego sensu „podwójnego podporządkowania” wydziałów, znalazła swój wyraz w tendencjach emancypacyjnych organów resortowych. Jej zwolennicy zmierzali do ukształtowania terenowego aparatu resortowego w sposób osłabiający podległość tego aparatu w układzie „poziomym” — prezydium i radzie. Kierownik jednego z resortów pisał w roku 1956, że decentralizacja w tym resorcie doprowadziła do załamania administracji, usuwając na dalszy plan sprawę fachowości i kwalifikacji. To nie wina rad narodowych — powiada dalej — ponieważ obciążono je zbyt licznymi zadaniami, nie udzielając dostatecznej pomocy⁶³. Można tu zadać pytanie, skąd, jeśli nie od kierowanego przez autora tej publikacji ministerstwa mogły rady oczekiwać fachowej pomocy w realizacji zadań,

⁶³ Por. W. Bienkowski, *Drogi przebudowy oświaty w Polsce*, Warszawa 1957, s. 13—15.

leżących w jego sferze działania. Gdyby traktować powyższą koncepcję jako wyraz generalnej idei ustrojowej, trzeba by powiedzieć, że jest ona nie do pogodzenia z zasadami prawnymi naszego ustroju wyrażonymi w Konstytucji. Odebranie radom narodowym i ich prezydiom wpływu, i to istotnego wpływu na działalność terenowych organów administracji resortowej, pozbawiłoby sensu określenie rad jako terenowych organów władzy państwowej. Rady narodowe — terenowe ognia systemu przedstawicielskiego — powinny, reprezentując w sposób bezpośredni wolę i interesy ludności danego terenu, decydująco wpływać na organy administracji, które działają w obrębie sfery interesów tej ludności. W przeciwnym razie art. 2 ust. 1 Konstytucji postradałby swą istotną treść, bo czymże byłaby ta „władza państwowa” sprawowana przez przedstawicieli ludu pracującego wybieranych do rad narodowych⁶⁴. To nie wyłącza możliwości wyjęcia z właściwości rad spraw, które dla dobra funkcjonowania mechanizmu państwowego jako całości lepiej jest prowadzić w formach organizacji kierowanej tylko centralnie, np. — jak to ostatnio miało miejsce — spraw statystyki⁶⁵. Każde takie wyłączenie powinno jednak być traktowane jako wyjątek od zasady podwójnego podporządkowania organów administracji terenowej⁶⁶.

⁶⁴ Oparcie podstawowego trzonu administracji terenowej na zasadzie podporządkowania jej nie tylko naczelnym organom resortowym, lecz również lokalnym organom przedstawicielskim, budziło niechęć w środowiskach fachowych, zdradzających tendencje technokratyczne, oraz u osób o skłonnościach wręcz biurokratycznych, nie pojmujących głębokiego znaczenia politycznego tej koncepcji. Zdarzało się, że kierownicy resortów w młodych republikach ludowo-demokratycznych starali się rekonstruować w terenie „własny” aparat, niezależny od rad. O występowaniu tego zjawiska w Bułgarii w latach 1947—1949 (po uchwaleniu konstytucji) pisze J. A. Ajzensztat (*Gosudarstwiennyj stroj Narodnoj Riespubliki Bołgarii*, Moskwa 1951, s. 247) oraz, podając konkretne przykłady, D. C. Dokow (*Izplnitenite ...*, op. cit., s. 30).

⁶⁵ Art. 23 ustawy z 15 II 1962 r. o organizacji statystyki państwowej (Dz. U. nr 10, poz. 47). Zauważmy jednak przyznanie w art. 6 ust. 1 i ust. 2 teje ustawy prezydiom rad narodowych pewnego wpływu na obsadę stanowisk kierowników terenowych organów statystyki państwowej. Por. także art. 24 teje ustawy.

⁶⁶ W swoim czasie pojawiła się w ustawodawstwie państw socjalistycznych swoista forma organizacyjna terenowych ogniw administracji państwowej (zazwyczaj występujących pod nazwą zarządów), działających przy radach terenowych. Tak np. art. 93 i 97 Konstytucji RSFRP przewidywał możliwość tworzenia przez Ministerstwo Bezpieczeństwa Publicznego i Ministerstwo Sprawiedliwości odpowiednich zarządów usytuowanych przy radach stopnia obwodowego i rejonowego. Ustawa czechosłowacka o komitetach narodowych z 3 III 1954 r. przewidywała w § 31 możliwość tworzenia przy komitetach wykonawczych agend instytucji centralnych, zastrzegając, że akt taki wymaga zgody rządu i że obsada osobowa sta-

Realizowanie uprawnień nadzorczych przez naczelne organy administracji państwowej w dwóch „pionach” — prezydiów oraz wydziałów — przyczynia pewnych niedogodności ministrom. Trudności mogą być przynajmniej dwojakiego rodzaju: albo prezydium może być niezadowolone z nadmiernej intensywności podporządkowania „resortowego”, albo resort może uznać „podporządkowanie poziome”, a ściślej — sposób jego wykorzystywania za utrudniający wprowadzenie określonej polityki resortowej. W pierwszym przypadku zgłaszane są postulaty m. in. co do przekazywania wytycznych ministrów wydziałom za pośrednictwem ich prezydiów⁶⁷, które byłyby wówczas przynajmniej poinformowane w sposób pełny o wskazaniach ministerstwa wiążących ich wydziały. Gdy idzie o niebezpieczeństwo partykularyzmu — bynajmniej nie teoretyczne⁶⁸ — to wskazać należy trzy momenty.

Po pierwsze, kierownictwo wydziałami jest realizowane przez ministerstwo m. in. w drodze resortowych aktów normatywnych, zawierających — w znacznej części — przepisy obowiązujące powszechnie, a zatem również prezydya rad narodowych. Dotyczy to w szczególności rozporządzeń i tych zarządzeń ministrów, które są wydawane na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Zgłoszono wątpliwości co do zbyt szerokiej interpretacji tego postanowienia w praktyce niektórych naczelnych organów administracji państwowej. Naszym zdaniem przepis Konstytucji upowaznia ministrów do wydawania w celu wykonania

nowiska kierownika agendy terenowej następuje za wiedzą komitetu wykonawczego. Podobna sytuacja istniała także i w Polsce — przy prezydiach rad narodowych działały np. terenowe komisje planowania gospodarczego. Sens tej instytucji miał polegać na poddaniu niektórych ogniw terenowych administracji intensywniejszemu kierownictwu ze strony naczelnych resortowych organów administracji, przy jednoczesnym osłabieniu podległości w układzie poziomym, albo tylko na osłabieniu podporządkowania „poziomego”, jednakże bez wydzielania tych ogniw z systemu organizacyjnego rad terenowych. Instytucja ta nie rozwinęła się szerzej w kierunku wyróżniającym ją od wydziałów — ze względu, być może, na niezupełnie wyrazistą konstrukcję prawną. Trudno jest ocenić ją jednoznacznie. Tam, gdzie pozwalała radom wpływać na dziedziny, które przy zachowaniu czystości koncepcji teoretycznej byłyby usunięte z zakresu bezpośredniej ingerencji rad, mogła odegrać rolę pożyteczną. Inaczej podejść trzeba do sytuacji, w których intensyfikując podporządkowanie „pionowe” osłabiła autorytatywność rozstrzygnięć rad terenowych w dziedzinach w sposób oczywisty nadających się do pełnego zamieszczenia w kompetencji rad.

⁶⁷ Tak T. B:cheński i S. Gebert, *Nowa ustawa...*, op. cit., s. 146. Należy jednak zwrócić uwagę, że przyjęcie tego postulatu otworzyłoby możliwości zintensyfikowania wpływu ministrów na prezydya rad narodowych w stopniu przekraczającym granice wyznaczone zasadami prawnymi ustroju.

⁶⁸ Por. wydawnictwo Ministerstwa Przemysłu Drobnego i Rzemiosła: *Zadania rad narodowych w dziedzinie rzemiosła indywidualnego*, Warszawa 1956, s. 34.

ustaw — aktów normatywnych, zawierających przepisy, które obowiązują powszechnie na podstawie szczególnego upoważnienia zawartego w ustawie⁶⁹. Tak należy rozumieć w danym przypadku słowa: „na podstawie”, gdyż tak rozumiemy analogiczny zwrot językowy użyty przez ustawodawcę konstytucyjnego w przepisie ustalającym uprawnienie Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń.

Po drugie, minister nie posiadający możliwości zrealizowania swoich wytycznych na danym terenie z powodu opozycji prezydium rady narodowej, zawsze ma możliwość zwrócenia się do prezydium nadrzędnego stopnia, a w razie potrzeby — nawet do Rządu, o wpłynięcie na owo „oporne” prezydium drogą środków nadzoru przysługujących organom nadrzędnym w „pionie” organów wykonawczych i zarządzających (m. in, w drodze rozstrzygnięcia sporu — jak w art. 70 pkt 4 ustawy z 25 I 1958 r. o radach narodowych).

Po trzecie wreszcie, w naszym systemie politycznym istnieje prawie zawsze możliwość uzgodnienia stanowisk w sytuacji konfliktowej, w której stronami są dwa organy państwowe, nie z prawnego punktu widzenia lecz politycznego. Arbitrem będzie wówczas instancja partyjna.

Konkludując trzeba stwierdzić, że nie wydaje się, by system podwójnego podporządkowania wydziałów mógł utrudniać ministrom sprawowanie kierownictwa określonymi działami administracji państwowej. Udział ministrów w Radzie Ministrów stanowi zupełnie wystarczające zabezpieczenie jednolitości kierowania prezydiami rad narodowych i wydziałami tych prezydiów, przez naczelne organy administracji państwowej, tym bardziej że zasadnicze ograniczenie ramami resortu zwierzchnich uprawnień ministrów wobec organów należących do systemu rad narodowych nie jest zupełnie bezwzględne⁷⁰. W przypadkach

⁶⁹ Interesujący materiał w kwestii tu rozważanej zawiera artykuł L. Bara, *Resortowe akty normatywne*, PiP 1962, nr 8—9, s. 295—312. Autor przytacza przykłady zarządzeń ministrów powołujących się na art. 69 ustawy styczeniowej w charakterze podstawy prawnej. Nb. cytowane przez L. Bara dane liczbowe obrazują duże rozmiary prawotwórczej działalności ministerstw.

⁷⁰ W uzupełnieniu tych uwag warto wskazać na oryginalną koncepcję bułgarską wypracowaną na podstawie potrzeb praktyki państwowej, powstałych w wyniku reformy ustrojowej dokonanej w roku 1959. Reforma ta miała na celu zniesienie podporządkowania pionowego (w „pionie” organów resortowych) w większości dziedzin administracji wykonywanej w granicach — znacznie rozszerzonych — kompetencji rad terenowych. Ustawa z 1959 r. — c przyspieszeniu rozwoju gospodarki narodowej, polepszeniu materialnego i kulturalnego położenia ludu i przebudowie kierownictwa państwowego i gospodarczego (wg tekstu przedrukowanego w zbiorze: *Narodni Sweti, „Nauka i Izkustwo”, Sofia 1960*) — w art. 11 zobowiązała rząd do określenia, jakie dziedziny (sektory) działalności komitetów wykonawczych okręgowych rad ludowych i innych organów państwowych znajdują się

wyjątkowych przepisy prawne przyznają ministrom ściśle określone uprawnienia także wobec prezydium rady narodowej.

Dalsza odmienność nadzoru realizowanego w „pionie” resortowych organów administracji polega na większej konkretności oraz intensywności środków nadzoru. Jakkolwiek różnica taka nie występuje w sposób uchwytny pomiędzy nadzorem nad organami władzy i nadzorem nad organami wykonawczymi i zarządzającymi, to da się stwierdzić przy porównaniu środków nadzoru i form działania tamtych organów ze środkami nadzoru i formami działania resortowych organów administracji⁷¹. Zasada się na dwóch podstawowych przesłankach:

— Resortowe organy administracji znacznie częściej wykonują swoje zadania i kompetencje w formie aktów indywidualnych niż organy wykonawcze i zarządzające, a tym bardziej — organy władzy państwowej. Nadaje to ich działalności specyficzny profil, wpływający, oczywiście, na konkretność oraz intensywność nadzoru.

— Środki nadzoru w tym „pionie” organów państwowych opierają się nie tylko na przepisach ustrojowych, lecz również — częściej niż w przypadku organów wykonawczych i zarządzających — na przepisach k.p.a., ustalającego szczególne postaci ingerencji organów naczelnych w tok postępowania prowadzonego przez organy podległe.

2. Konstytucja PRL wydzielając — o czym pisaliśmy wyżej — „pion” organów wykonawczych i zarządzających i nadając mu pozycję

w podległości „podwójnej” i na jakich zasadach ma się ona opierać. Tym samym zniesiono uniwersalizm podwójnego podporządkowania. Nie wnikając w szczególności powiemy, że odpowiedzią nauki na to „zamówienie społeczne” była koncepcja zdyferencjonowanego podwójnego podporządkowania. Polega ona na tym, że dopuszcza możliwość podporządkowania tego samego organu administracji w zakresie — tylko komitetowi wykonawczemu i radzie terenowej. Tak usytuowano rap. okręgowe zarządy przemysłu czy zarządy lasów. D. Dimitrow wskazuje, że rozróżnienie stref podległości może być dokonane przy zastosowaniu dwóch kryteriów rzeczowego i metod kierownictwa. Bliższe informacje znaleźć można w następujących pracach: B. Spasow, *Prawnotopolożenie...*, op. cit., s. 85—90; D. Dimitrow, *Jedna godina preustrojstvo na drżawnoto i stopanskoto rkwodstvo w NRB* (1 I—31 XII 1959), w: *Trudowie na Wiszija Ikonmicheski Institut Karl Marks*, kniga II, Sofia 1960, s. 21—22; L. Wasilew, *Izmenekijata w drżawnoto ustrojostwo i upravienije na Narodna Republika w swetlinata na uskoretoto po ptja na soecjalizma*, „Spisanije no BAN”, god. V, kn. 1, Sofia 1960, s. 238—239. Materiału dla budowania podobnej konstrukcji teoretycznej w prawie polskim mogłaby dostarczyć pozycja prawna komend terenowych MO.

⁷¹ W napisanym wspólnie z Z. Jaroszem artykule: *Zagadnienia ustawy z 25 I 1958 r. o radach narodowych*, PiP 1959 nr 8—9, zajęliśmy nieco inne stanowisko — zob. s. 409. Artykuł był jednak pisany przed wejściem w życie k. p. a.

nadrzędną wobec pozostałych organów administracji państwowej ustaliła taką organizację nadzoru nad administracją rad narodowych, zgodnie z którą resortowe naczelnne organy administracji państwowej nie wykonują uprawnień kierowniczych wobec terenowych organów wykonawczych i zarządzających, tj. prezydiów rad narodowych, a uprawnienia takie wykonują w zasadzie tylko wobec resortowych organów podległych organizacyjnie prezydiom, tzn. wydziałów. To zróżnicowanie przedmiotu kierownictwa realizowanego przez naczelnne organy administracji państwowej nie mogło być całkowicie konsekwentne z uwagi na to, że w owym czasie wydziały nie posiadały atrybutu samodzielności prawnej i organizacyjnej⁷². Przepisy szczegółowe w wielu przypadkach przyznawały ministrom środki nadzoru działające także wobec prezydiów rad narodowych⁷³. Sytuacja uległa zasadniczej zmianie po wejściu w życie ustawy z 25 I 1958 r. o radach narodowych, która, jak już wiemy, w nowy sposób określiła pozycję prawną wydziału prezydium rady narodowej.

Ministrowie nie posiadają — w myśl konstytucyjnej zasady ogólnej realizowania nadzoru w trzech „pionach” organizacyjnych systemu rad narodowych, zasady, dodajmy, rozwiniętej w przepisach ustawy styczniowej⁷⁴ — generalnych uprawnień kierowniczo-kontrolnych w stosunku do prezydiów rad narodowych, a tym więcej w stosunku do rad jako organów przedstawicielskich⁷⁵. Nie znaczy to, by naczelnny

⁷² Za zbyt daleko idące uważam jednak wnioski wyprowadzone z ówczesnej sytuacji przez J. Jendroškę w rozprawie: *Z zagadnień ustrojowych administracji terenowej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, Seria A, Prawo I, nr 3, 1956, s. 159. Autor twierdził, że podział uprawnień nadzorczych, o którym pisaliśmy wyżej, jest niemożliwy, zaś praktyka tezy o takim podziale nie potwierdza. Ostatni argument ma bardzo ograniczoną wartość, gdyż praktyka może być różna, a m. in. sprzeczna z dyrektywami ustaw, i wówczas powinna być poddana ocenie krytycznej.

⁷³ Przykładowo wymieńmy art. 3 dekretu z 25 III 1953 r. o utworzeniu Urzędu Ministra Skupu (Dz. U. nr 20, poz. 7), o czym pisałem w notatce: *W sprawie sytuacji prawnej gromadzkiego delegata do spraw skupu*, PiP 1956, nr 10, s. 680—681.

⁷⁴ Zob. mój artykuł: *Konstytucyjne zasady nadzoru nad radami narodowymi*, „Gospodarstwo i Administracja Terenowa” 1963, nr 2, (29).

⁷⁵ Art. konstytucji bułgarskiej z 4 XII 1947 r. przyznaje poszczególnym członkom rządu prawo uchylania uchwał komitetów wykonawczych, zaś art. 19 ustawy o radach ludowych z 1951 r. (z późniejszymi zmianami) — prawo wstrzymywania wykonania uchwał i zarządzeń rad ludowych. W praktyce — o ile wiem — ministrowie nie korzystają z tych kompetencji. Sprawa posiadania przez ministrów generalnych uprawnień do pozytywnego ukierunkowywania pracy komitetów wykonawczych jest dotąd nie wyjaśniona w literaturze bułgarskiej.

Do roku 1950 także w Albanii ministrom przysługiwały analogiczne uprawnienia, a to z mocy art. 90 Konstytucji z 14 III 1946 r.

organ administracji resortowej był pozbawiony jakiegokolwiek wpływu na działalność prezydiów rad narodowych, które przecież nadają — w układzie „poziomym” — kierunek pracy wydziałów, pracę tę koordynują i mają w związku z tym wobec wydziałów szereg istotnych uprawnień kierowniczych. Podkreślamy z całym naciskiem, że, po pierwsze, wpływ ministrów na pracę prezydiów jest zawsze wyjątkowy, stąd też przepisy upoważniające ministrów do jego wywierania powinny być tłumaczone ścieśniająco; po drugie, środki tego wpływu opierać się muszą na szczegółowej podstawie ustawowej, jako swego rodzaju odstępstwo od rozwiązania generalnego zawartego w przepisach Konstytucji; po trzecie, Rada Ministrów jako naczelny organ wykonawczy i zarządzający może ingerować właściwymi sobie środkami w przypadkach, kiedy uzna podjęte przez ministra działania za nieodpowiednie.

a) Ministrowie wydają akty zawierające normy prawne obowiązujące powszechnie, wiążące przeto i prezydium rad narodowych. Akty te — pod nazwą rozporządzeń, a niekiedy zarządzeń — opierać się muszą na szczegółowej delegacji ustawowej lub rozporządzenia wydanego w wykonaniu ustawy. Zgodnie z zasadą praworządności przepisy w tych aktach zawarte muszą być stosowane i realizowane przez prezydium rad narodowych. Można tu postulować, by ustawodawca nie udzielał delegacji ministrowi wówczas, kiedy regulowana materia ze względu na swoją treść dotyczyć ma w większym stopniu prezydium niż wydziałów.

b) Przepis szczególny może również upoważnić ministra do udzielania prezydium rad narodowych wiążących w y t y c z n y c h. Muszą one w każdym przypadku znajdować podstawę prawną w szczegółowym upoważnieniu ustawy. Praktyka naczelnych organów państwowych zna i dopuszcza także ten rodzaj adresowanych do prezydiów aktów naczelnych organów resortowych⁷⁶. Nie zna natomiast polska praktyka w s p ó l n y c h decyzji ministrów i prezydiów rad narodowych, chociaż trudno byłoby wykluczyć a priori potrzebę wprowadzenia tej

W NRD, gdzie ustawa z 17 I 1957 r. o terenowych organach władzy państwowej nie rozgranicza w sposób bardziej wyrazisty kompetencji wydziału od kompetencji komitetu wykonawczego, zaś w praktyce ważniejsze sprawy są decydowane przez Komitet wykonawczy lub właściwego członka komitetu wykonawczego, ministrowie mają prawo wydawać zarządzenia resortowo właściwym zastępcą przewodniczącego komitetu wykonawczego. Por. *Sprawozdanie delegacji Urzędu Rady Ministrów z pobytu w Niemieckiej Republice Demokratycznej w czasie od 4 do 14 kwietnia 1961 r.* (maszynopis powielony).

⁷⁶ Piszą o tym, z powołaniem odpowiedniej egzemplifikacji: T. Bocheński i S. Gebert, *Nowa ustawa .. .*, op. cit., s. 241.

formy wpływu ministerstw na działalność prezydiów rad narodowych, formy wynikającej na tle stosunków współpracy, a więc szczególnie dogodnych dla rozwijania kooperacji między organami administracji resortowej a organami wykonawczymi i zarządzającymi⁷⁷.

c) Istotne znaczenie ma udział ministrów w tworzeniu wydziałów. Wydziały tworzy prezydium rady narodowej tego samego szczebla, według zasad ustalonych w rozporządzeniu Rady Ministrów, wydanym z mocy delegacji zawartej w art. 61 ust. 7 ustawy styczeniowej. Zasady, sformułowane obecnie w rozporządzeniu Rządu z 1961 r.⁷⁸, wprowadzają udział ministrów w kilku decyzjach prezydium. Szczegółowy zakres działania wydziałów i ich organizację wewnętrzną ustala prezydium wojewódzkiej rady narodowej na podstawie wytycznych ministrów, zaś w oparciu o wytyczne ministrów dawane są wytyczne prezydium wojewódzkiej rady narodowej dla prezydiów rad narodowych stopnia powiatowego w sprawie ustalenia przez te prezydium szczegółowego zakresu działania i organizacji ich wydziałów (§ 3 ust. 3 i § 5 ust. 2 cyt. rozporządzenia). Dążność do ujednoczenia organizacji terenowych ogniw administracji resortowej jest z pewnością zgodna z potrzebami określonego porządku administracyjnego, ułatwiającego obywatelowi kontakt z organem administracji i załatwienie własnej sprawy. Trzeba jednak zaznaczyć, iż w praktyce ministrowie przekroczyli tutaj granice tymi potrzebami wytyczone i ustalili wytyczne w nadmiernym stopniu krępujące inicjatywę prezydiów rad narodowych. Szczegółowość tych wytycznych pozostawia tylko niewielki margines dla ukształtowania organizacji wydziału odpowiednio do specyfiki danego terenu⁷⁹.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 XI 1961 r. upoważnia prezydium wojewódzkiej rady narodowej do zaniechania utworzenia wydziału przewidzianego do utworzenia według wykazu zamieszczonego w załączniku do tegoż rozporządzenia, ale w porozumieniu z właści-

⁷⁷ W Bułgarii praktyka wspólnych decyzji ministrów i komitetów wykonawczych została zinstytucjonalizowana w przepisach prawnych, o czym wspomina A. Mozochina, *Organy gosudarstwiennoj vlasti i gosudarstwiennogo upravlenija Narodnoj Riespubliki Bołgarii*, Moskwa 1960, s. 92.

⁷⁸ Rozporządzeniem Rady Ministrów z 24 XI 1961 r. w sprawie zasad tworzenia wydziałów przez prezydium rad narodowych (Dz. U. nr 53, poz. 300) zastąpiono poprzednio obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z 18 IV 1953 r. w sprawie utworzenia wydziałów prezydiów rad narodowych (Dz. U. nr 25, poz. 103). Świadomie pomijam tutaj przepisy szczegółowe, tj. odnoszące się do poszczególnych terenowych organów administracji resortowej.

⁷⁹ W tym zakresie nie straciły aktualności wobec nowego materiału normatywnego uwagi S. Geberta poczynione w Komentarzu ..., op. cit., s. 235.

wym ministrem oraz do utworzenia nie przewidzianego wydziału także w porozumieniu z ministrem, lecz ponadto za uprzednią zgodą Prezesa Rady Ministrów⁸⁰. Pamiętać należy, iż porozumienie łączy się z wiążącym prezydium wypowiedzeniem się ministra⁸¹.

d) Udział ministrów w podejmowaniu decyzji personalnych dotyczących obsady kierowniczych stanowisk w wydziałach oceniony był krytycznie w literaturze prawniczej jeszcze przed wejściem w życie ustawy styczeniowej⁸². Krytyki tej ustawodawca nie uwzględnił i udzielając Rządowi delegacji do określenia zasad obsadzania i zmian na stanowiskach kierowników wydziałów w ustawie z 25 I 1958 r. zaznaczono, że Rada Ministrów może ustalić stanowiska kierowników, których powołuje i odwołuje prezydium wojewódzkiej rady narodowej za zgodą właściwego ministra, a nawet — których powołuje i odwołuje właściwy minister po porozumieniu z prezydium rady narodowej⁸³. Istotnie — Rada Ministrów w rozporządzeniu wydanym wkrótce po wejściu w życie ustawy styczeniowej szeroko skorzystała z tych możliwości i w chwili obecnej wszyscy ministrowie mają zagwarantowany wpływ, bliżej lub dalej idący, na obsadę odpowiednich stanowisk w wydziałach prezydiów rad narodowych, przy czym, gdy idzie o stanowiska w wydziałach prezydiów rad narodowych niższych stopni, to jest on wywierany poprzez wydziały nadrzędne nad tymi wydziałami⁸⁴. Sama zasada dopuszczenia ministrów do udziału

⁸⁰ Ustawodawstwo polskie nie wprowadza w tych przypadkach udziału Rady Ministrów. Inaczej w Chinach, gdzie zgodnie z art. 36 ustawy z 21 IX 1954 r. o organizacji terenowych zgromadzeń przedstawicieli ludowych i terenowych komitetów ludowych Chińskiej Republiki Ludowej zgody Rady Państwowej (najwyższego organu administracji państwowej) wymaga zarówno utworzenie, jak zlikwidowanie czy połączenie wydziałów najwyższego szczebla organizacyjnego.

⁸¹ Sądzę, że podobne znaczenie tej formule prawnej nadaje S. Gebert w *Komentarzu*..., op. cit., s. 208, przypis. Inaczej natomiast kwestię tę tłumaczy M. Jaroszyński, *Zagadnienia rad narodowych*, Warszawa 1961, s. 249.

⁸² Por. W. Morawski, *O niektórych problemach...*, op. cit., s. 819. W przypisie autor popełnia pomyłkę terminologiczną, pisząc: „Praktyka ingerencji w sprawy rad narodowych poprzez dziedzinę personalną znajduje nadal swój wyraz w naszym ustawodawstwie. Przykładem może być § 6 uchwały nr 285 Rady Ministrów” (podkreślenie moje — W. S.).

⁸³ Szerzej o trybie obsadzania stanowisk kierowników wydziałów zob. Z. Jarosz i W. Sokolewicz, *Wydział prezydium — terenowy organ administracji*, „Poradnik dla Kolegiów Orzekających” 1958, nr 6, s. 42—43. Tamże, polemika z poglądem R. Klimowieckiego (A. Burda i R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 473), jakoby tylko wyjątkowo Rząd dopuścić mógł udział ministrów w podejmowaniu przez prezydium decyzji personalnych.

⁸⁴ Por. § 1, 2 i 3 rozporządzenia Rady Ministrów z 4 X 1958 r. w sprawie obsadzania i zmian na stanowiskach kierowników wydziałów prezydiów rad naro-

w podejmowaniu decyzji nie jest, jak się wydaje, podważalna, z uwagi na to, że poprzez wydziały prezydiów rad narodowych ministerstwa realizują znaczną część swoich zadań, że wydziały są podporządkowane „podwójnie”, a nie tylko swojemu prezydium, i że w ten sposób przy ocenie kwalifikacji kandydata pełniej mogą być uwzględnione kryteria fachowe. Nie mówiąc już o tym, że w większości państw socjalistycznych, nawet tam, co jest wielce charakterystyczne, gdzie zniesiono „podwójne podporządkowanie” wydziałów, kierownicy resortów biorą udział w obsadzaniu kierowniczych stanowisk w organach administracji resortowej związanych organizacyjnie z radami terenowymi⁸⁵. To, jak

dowych oraz kierowników przedsiębiorstw, zakładów i instytucji podległym radom narodowym, jak również na niektórych innych stanowiskach pracowniczych (Dz. U. nr 62, poz. 305, z późniejszymi zmianami). Nadmiernie szerokie zakreślenie kręgu stanowisk podlegających ingerencji ministrów w kwestiach personalnych poddała ostatnio krytyce publicystka K. Zielińska w artykule: *Ich stu i ona jedna*, „Polityka”, nr 19 (323) z 11 V 1963, s. 3. Ogłoszone już po napisaniu niniejszego artykułu rozporządzenie Rady Ministrów z 19 VII 1963 r. w sprawie obsadzania i zmian na stanowiskach pracowniczych prezydiów rad narodowych oraz na niektórych stanowiskach w przedsiębiorstwach, zakładach i instytucjach podporządkowanych radom narodowym (Dz. U. nr 35, poz. 203), poza pewnym ujednoczeniem form ingerencji nadrzędnych organów resortowych w decyzje personalne prezydiów nie przynosi większych zmian co do istoty opisywanej sytuacji.

⁸⁵ Tzn. w Rumunii. Kierowników wydziałów (najwyższego stopnia) powołuje tam komitet wykonawczy za zgodą właściwego ministra, przy czym rząd może ten tryb rozciągnąć także na innych pracowników (art. 33 i 34 ustawy nr 6 z 22 III 1957 r. o organizacji i działalności rad ludowych). Na Węgrzech w takich przypadkach komitet wykonawczy podejmuje decyzję nie za zgodą, lecz na wniosek ministra, a sama ustawa wskazuje, że wniosek ten może być inspirowany przez komitet wykonawczy (§ 57 ust. 1 ustawy nr X z 25 IX 1954 r. o radach ludowych). Wymóg zgody właściwego ministra na powołanie kierownika wydziału (najwyższego stopnia) ustanawia także art. 30 ustawy z 30 X 1954 r. o strukturze terenowych organów władzy Koreańskiej Republiki Ludowo-Demokratycznej.

Jeszcze parę słów o Bułgarii, gdzie powstała w interesującej nas kwestii sytuacja wielce znamienita. O ile uprzednio przepisy ustrojowe przewidywały zasięgnięcie opinii właściwego ministra przed mianowaniem kierownika wydziału przez komitet wykonawczy szczebla okręgowego, o tyle obecnie ustawa o radach ludowych z 1951 r., w obowiązującym brzmieniu, wymogu takiego nie zawiera, z czego niektórzy uczeni wyprowadzają wniosek, iż pozostawiła pełną swobodę w tej dziedzinie komitetom wykonawczym i radom ludowym (por. B. Spasow, *Prawnoto položenije...*, op. cit., s. 83). Praktyka idzie jednak w innym kierunku: po pierwsze — powołane już po reformie z 1959 r. okręgowe zarządy przemysłu, które tylko dla zachowania czystości konstrukcji teoretycznej niektórzy autorzy określają jako nie resortowe, lecz ogólne organy administracji (por. L. Wasilew, *Izmenenijata...*, op. cit., s. 250), mają kierownictwo powoływane przez rząd na wniosek Komitetu Przemysłu i komitetu wykonawczego rady okręgowej; po drugie — nie uchylono mocy obowiązującej regulaminów („prawilników”) zadań

się wydaje, wskazuje na rzeczywistą potrzebę takiego rozwiązania.

Natomiast inną jest rzeczą, czy prawne formy tego udziału można ze skonstruowane w sposób prawidłowy. Wstępnie zauważamy, że ingerencja ministra w pozytywnym prawie polskim nie występuje nigdy w postaci uprawnienia do zatwierdzenia uchwały prezydium rady narodowej⁸⁶. Nie występuje też w tych sprawach udział Rządu jako kolegiального naczelnego organu wykonawczego i zarządzającego⁸⁷. Organem uprawnionym do wyrażenia zgody na odpowiedni akt nominacyjny, albo też taki akt wydającym, jest naczelny organ administracji resortowej. Wyrażenie zgody jest wstępnym warunkiem podjęcia przez prezydium stosownej uchwały. Podobnie jak w innych przypadkach — porozumienie ministra z prezydium poprzedza nominację albo zwolnienie. Konstrukcja ta zabezpiecza w stopniu wystarczającym samodzielność prezydium rady narodowej.

e) Szereg przepisów szczegółowych, zwłaszcza dotyczących spraw gospodarczych, uzależnia podjęcie takich czy innych decyzji prezydium o charakterze indywidualnym od zgody ministra lub porozumienia z ministrem. Tytułem przykładu wymienić w tym miejscu można sprawę powołania przedsiębiorstwa albo przekazania zakładu produkcyjnego innej jednostce gospodarki społecznej. Także wydanie niektórych aktów generalnych — i to ustanawiających przepisy powszechnie obowiązujące — przez prezydium rady narodowej uzależniają przepisy szczególne od porozumienia z ministrem albo nawet od zgody ministra.

f) Sprawy sporne między ministerstwami a prezydiami wojewódzkich rad narodowych rozstrzyga Rada Ministrów (art. 70 pkt 4 ustawy styczniowej). Warto zaznaczyć, że prawo polskie w przypadku

i pracy wydziałów, w poszczególnych wypadkach (np. wydziałów oświaty i kultury) przewidujących udział ministra w rozstrzyganiu spraw osobowych idący tak daleko, że np. w powołanym przykładzie minister powołuje i zwalnia kierownika wydziału, uzgadniając to, rzecz jasna, z komitetem wykonawczym.

⁸⁶ Taką formą udziału ministra w decydowaniu o obsadzie personalnej stanowisk kierowników wydziałów w radach szczebla obwodowego, występującą w prawie radzieckim (por. *Sowietskoje gosudarstwiennoje prawo*, pod red. I. P. Trajnina i I. D. Lewina, Moskwa 1948, s. 447), poddała krytyce W. I. Popowa w monografii: *Socjalistyczeskaja zakonnost' w diejatielnosti miestnych Sowietow Dieputatów Trudjaszczichsja*, Moskwa 1954, s. 57.

⁸⁷ Jak we wspomnianej wyżej sytuacji w Bułgarii. W Chinach, zgodnie z art. 9 ustawy z 21 IX 1954 r. o organizacji Rady Państwowej Chińskiej Republiki Ludowej, ten właśnie organ powołuje i odwołuje kierowników i zastępców wydziałów najwyższego stopnia. Wiąże się to z szeregiem innych odmierności w organizacji naczelnich organów administracji państwowej.

konfliktów wynikających z podwójnego podporządkowania terenowych organów administracji resortowej nie ustala domniemania przewagi któregoś z kierunków podporządkowania, a w szczególności, że nie daje większej mocy wytycznym organom „poziomo” nadrzędnych⁸⁸. To także wpływa w pewien sposób na sytuację ministerstw wobec prezydiów rad narodowych.

UWAGI KOŃCOWE

Z powyższych rozważań da się wyprowadzić wniosek, że miejsce Rady Ministrów w „trójpionowej” organizacji nadzoru naczelných organów państwa nad systemem rad narodowych jest określone przez pozycje Rządu jako najwyższego organu administracji państwowej, jako naczelnego organu wykonawczego i zarządzającego. Gdy idzie o dwa „piony” organów administracyjnych, to można mówić tylko o względnej odrębności „pionu” organów resortowych wobec organów wykonawczych i zarządzających. A już w żadnym przypadku odrębność ta nie daje podstaw do twierdzenia o równorzędności obu „pionów”. Organy wykonawcze i zarządzające zajmują pozycję nadrzędną wobec organów resortowych. W obrębie nadzoru nadrzędność ta wyraża się w tym, że Rada Ministrów kierując bezpośrednio pracą prezydiów rad narodowych oraz ukierunkowując i koordynując działalność ministerstw posiada zarazem pełne możliwości wpływania także na działalność wydziałów prezydiów rad narodowych. Ministrowie jako naczelne organy administracji państwowej w obrębie tych działów administracji, którymi kierują, sprawują kierownictwo w” stosunku do odpowiednich resortowych organów administracji — wydziałów prezydiów rad narodowych, natomiast zasadniczo

⁸⁸ Zatwierdzone przez WCIK dnia 6 IV 1928 r. przepisy („położenije”) o krajowych (obwodowych), okręgowych i rejonowych organach władzy państwowej (SU RSFSR nr 47 z 1929 r.) przyznawały komitetom wykonawczym szczebla obwodowego (kraju) prawo zawieszania wykonania zarządzeń komisariatów ludowych, z pewnymi zresztą ograniczeniami. Opisuje to także A. I. Lepieszkin, *Miestnyje organy vlasti sowietskogo gosudarstwa (1921—1936)*, Moskwa 1959, s. 152. Por. art. 24 albańskich przepisów o działalności komitetów wykonawczych rad ludowych obwodów, okręgów, miast, dzielnic, lokalitetów i aparatów tych komitetów wykonawczych. Przepisy te, zatwierdzone uchwałą Rady Ministrów nr 56 z 13 III 1954 r. stanowiły, że w przypadku wątpliwości co do zgodności poleceń i instrukcji ministerstwa z takimi samymi aktami komitetu wykonawczego, wydział przedstawia sprawę na posiedzeniu komitetu wykonawczego. Gdy ten nie uzna za możliwe zrewidowanie swoich dyrektyw, obowiązuje jego akt, a komitet wykonawczy powiadamia ministerstwo o powstałej sytuacji.

nie dysponują uprawnieniami zwierzchnimi wobec prezydiów. Sztywny podział uprawnień nadzorczych wedle reguły podmiotowej jest — w obrębie administracji państwowej — nie do przeprowadzenia, ze względu na nierzadkie przypadki, kiedy sprawę należącą do sfery działania określonego resortu rozstrzyga prezydium rady narodowej. Stąd prawo, zwłaszcza k.p.a. ustala tutaj środki nadzoru należące do Rządu, zachowując, zgodnie z zasadą konstytucyjną, podporządkowanie terenowych organów wykonawczych i zarządzających — organowi naczelnemu należącemu do tego samego „pionu” organów państwowych. Odmienne rozwiązania noszą zawsze charakter wyjątkowy i respektują nadrzędne stanowisko Rady Ministrów wobec innych organów administracji. Podobnie też wyjątkowy charakter mają te przypadki, kiedy to prawo dopuszcza ingerencję organów resortowych, zwłaszcza — ministerstwa, w działalność prezydiów rad narodowych. Można postulować tutaj zachowanie ostrożności i powściągliwości przez ustawodawcę w ustanawianiu takich wyjątkowych sytuacji, gdyż w przeciwnym razie powstałaby kwestia zgodności zaistniałego stanu prawnego z normami Konstytucji. Podkreślenia wymaga okoliczność, iż Rada Ministrów dysponuje możliwościami takiego wpłynięcia na poczynania ministrów, które zawsze może zapobiec konfliktom, jakie wynikłyby na tle rozbieżności w dyrektywach płynących do prezydiów z Rady Ministrów, i do wydziałów z ministerstw. Ministrowie realizują wszystkie swoje uprawnienia, w tym także odnoszące się do stosunków z prezydiami rad narodowych i ich wydziałami, pod kontrolą i w myśl wskazań Rządu. Zabezpiecza to jednolitość działania wszelkich ogniw całego systemu administracji państwowej.